LANDS DIRECTORATE

DIRECTION GENERALE DES TERRES

FOREIGN OWNERSHIP OF LAND AND REAL ESTATE IN CANADA

WORKING PAPER No.30

Environment Canada Environnement Canada

Canada

85-4276/

Foreign Ownership of Land and Real Estate in Canada

E. Neville Ward with Susan J. Reid-Sen

September 1984

Land Use Policy and Research Branch
Lands Directorate
Environment Canada

Working Paper No. 30

Disponible en français sous le titre:
La Propriété étrangère de la terre
et du marché foncier au Canada

Minister of Supply and Services, 1984
Cat. No. EN 73-4/30E
ISBN 0-662-13078-2

FOREWARD

Since the earliest European settlement of Canada, there has been concern for foreign land ownership, or, as it was called then, absentee ownership. This concern continues today unabated and is reflected in the fact that most provinces utilize some form of legislation or mechanism relating to land ownership by non-Canadians, or, in some cases, non-residents of a particular province or territory.

This study has three aims and is divided into three corresponding chapters. The first aim is to present an overview of federal, provincial and territorial legislation and mechanisms in place related to foreign or non-resident ownership of Canadian land. This is a partial update of a 1973 review by the Federal-Provincial Committee on Foreign Ownership of Land. The CANADIAN CITIZENSHIP ACT is discussed as it relates to the sale of Canadian land, and this is followed by overviews of provincial and territorial legislation regarding or affecting foreign and/or non-residen ownership. It will be noted that much of the legislation deals primarily with agricultural land.

The second chapter is designed to provide a discussion of selected aspects of foreign (non-resident) ownership of real estate in Canada. The information was compiled primarily from newspaper and journal articles, plus other published information. It is structured into two parts, factors affecting foreign investment in Canadian real estate and channels of foreign investment.

The aim of the third chapter is to provide, for the first time, some very general statistics on the dollar values involved in foreign investment in Canadian land and to identify the problems associated in collecting more detailed data. This part of the report was prepared by Teresa M. Omiecinski, International and Financial Economics Division, Statistics Canada, and has been published previously as a technical note in Statistics Canada Catalogue 67-001 "Quarterly Estimates of the Canadian Balance of International Payments, Fourth Quarter 1983".

During the course of this study, it became quite obvious that there was a great deal of legislation on the subject, much of it directed at agricultural land. There were, however,.few facts or research which conclusively proved either that foreign land ownership was significant, or even if it was significant, that it was a land use problem or specifically an agricultural land use problem. Where it does seem to be of significance is in the specialized non-agricultural land use of coastal recreation. It appears that much of the existing legislation on agricultural land reacts more to local perceptions of a problem than to facts regarding the existence, significance or the effects of foreign land ownership.

This study is not able to conclude whether or not foreign land ownership is a significant problem either in terms of land use, land ownership, or economics. There is just not enough evidence. It does, however, indicate a need for more rigorous research into such topics as the levels and targets of foreign investment in real estate, the effectiveness and efficiency of land use on property owned by foreigners, the economic effects on land values and balance of payments of the various types of foreign land ownership, and the costs and benefits to Canada of this ownership. Such research can help provide a firm base of facts upon which the need for legislation can be evaluated and the appropriate types of legislation considered.

TABLE OF CONTENTS

	PAGE
FOREWARD	iii
CHAPTER 1	
Introduction	1
The Canadian Citizenship Act	2
Provincial Legislation	
Newfoundland and Labrador	5
Prince Edward Island	5
Nova Scotia	8
New Brunswick	9
Quebec	10
Ontario	11
Manitoba	12
Saskatchewan	14
Alberta	16
British Columbia	18
Northwest and Yukon Territories	19
Conclusion	19
CHAPTER 2	
Introduction	20
Factors Affecting Non-Resident Investment in Canadian Real Estate	21
A. Developments Abroad	21
B. Domestic Factors	23
Channels of Investment in Canadian Real Estate	25
A. Intermediaries	25
B. Forms of Ownership	26
Methods and Problems of Measurement	27
A. Canadian Intermediaries	29
B. Ownership Records	29
1. Assessment Records	29
2. Registry and Land Titles Offices	30
3. Incorporations	31
C. Regulatory Sources of Information	33
1. Foreign Investment Review Agency	33
2. Corporations and Labour Returns Act	33
3. Transfer Tax Records	33
Conclusion	35
CHAPTER 3	
Introduction	36
Data Sources	36
Processing of Data	38
Derivation of Market Value Estimates	38
Derivation of Book Value Estimates	41
Conclusion	44
Footnotes	45
Selected Bibliography	47
Appendix A	51

CHAPTER 1

INTRODUCTION

The objective of this chapter is to present a synopsis of federal, provincial and territorial legislation regarding foreign and non-resident ownership of Canadian land. The extent and nature of the legislation have been examined and the ministries and/or departments responsible for implementation have been identified. Appendix A, in table form, presents statistics of provincial and territorial land and water areas and selected legislation related to foreign and non-resident land ownership.

The provinces and territories of Canada have varying degrees of control over foreign and/or non-resident ownership of land, primarily agricultural land. Several provinces have used restrictive legislation for many years. Prince Edward Island restricted the amount of land that could be owned by an alien in 1859. Other provinces have followed suit in the last 20 years, after farm lobbies convinced several provincial legislatures of the need for restrictions on foreign ownership. These lobbies argued that, in many cases, the foreign ventures were speculative and were inflating land prices, placing farm land beyond the reach of many young Canadian farmers.

In 1973, a precedent-setting case heard by the Supreme Court of Canada, discussed later, ruled that it is within a province's jurisdiction to restrict land ownership on the basis of non-residence. This encouraged the provinces to discuss the issue of foreign ownership of Canada's land at a First Minister's Conference in 1973. The result was that in the September 1974 Speech from the Throne the Government proposed a new CITIZENSHIP ACT (S.C. 1974-75-76, c. 108), which was officially proclaimed on February 15, 1977. Clause 33 of this Act deals with the ownership of land by aliens.

The provinces hold differing views over whether land use or land ownership is the question. The Atlantic Provinces Economic Council summed it up as follows:

> ...land use regulations cannot provide a complete answer, no matter how well conceived and administered land use planning may be, the issue of ownership cannot be ducked indefinitely... Without a clear understanding of the different uses individuals wish to make of land, and the need for all those uses to be reconciled, land use planning by itself is incapable of preventing non-residents acquiring an ever-increasing amount of prime land. Land use and land ownership are intimately interconnected, and any long-term policy must involve a combination of controls on both sides.[1]

Hence, the provinces continue to strive for the ideal balance of legislation and regulation to optimize the use of prime resource lands, and to protect the undeveloped land on the periphery of urban centres, as well as prime agricultural land, recreational land, and undeveloped properties within urban areas.

THE CANADIAN CITIZENSHIP ACT

On September 30, 1974, in the Speech from the Throne, the Federal Government proposed the creation of a new CITIZENSHIP ACT. On October 10, the Honourable James Hugh Faulkner (Secretary of State) introduced Bill C-20, An Act Respecting Citizenship, for first reading and it was ordered to be printed.

The Act received second reading on May 21, 1975, whe eupon it was sent for debate. Clause 33, which affects the provincial right to control more strictly the lands within their boundaries, was vigorously debated. Clause 33 offered the provinces two options. The first was through the traditional Common Law, which states that an alien may not own land. However, in general, this aspect of Common Law has been superceded by various Canadian Naturalization Acts which include clauses permitting aliens to own land. The second option was new and involved giving the provinces the right to restrict the sale of land to persons who are not Canadian citizens, or to corporations or associations controlled by such persons. Yet section 33(6) also states that provinces may not restrict the sale of land to landed

immigrants normally resident in Canada. Therefore, this option allowed legislation directed against non-Canadians.

The final draft from the committee hearings, the Fifth Report, was presented to The House of Commons on March 29, 1976. On April 13, 1976 the Bill was read for the third time and passed. Royal Assent was subsequently given and Bill C-20, An Act Respecting Citizenship, became Chapter 108 in the Statutes of Canada. The Act was officially proclaimed on February 15, 1977.

In the interim period, most of the provinces began to incorporate the rights of the Lieutenant-Governor-in-Council arising out of the new CITIZENSHIP ACT into their respective provincial legislation.

The decision of the Supreme Court regarding Richard Alan Morgan and Alan Max Jacobson v. The Attorney General for the Province of Prince Edward Island and Leo Blacquière et al, established a third option for the provinces. This permitted the provinces to restrict the sale of land to people who live within their borders, or in other words to legislate against non-residents, Canadian citizens included.

The case was the result of an attempt by two citizens of the United States, resident in Rochester, New York, to purchase a parcel of land in Prince County, Prince Edward Island. The Registrar of the County, refused to register the deed of conveyance as it contravened section 3 of the REAL PROPERTY ACT (R.S.P.E.I. 1951, c. 138) which did not permit ownership by non-Canadians.

The appellants, Morgan and Jacobson, brought their case before the Supreme Court of Prince Edward Island where they lost, so they chose to appeal to the Supreme Court of Canada claiming the legislation to be ultra vires, beyond the powers of the province and therefore in federal jurisdiction. The judgement of the Chief Justice, on behalf of a unanimous Supreme Court, was to uphold the provincial statute

restricting sales of land to Canadian citizens and aliens who reside outside of Prince Edward Island.

The position of the respondents (PEI) in this appeal was to tackle the narrow question as to 'whether the province under its property and civil rights power in s. 92 (13) of the CONSTITUTION ACT, 1982, as enacted by CANADA ACT 1982 (U.K.), 1982, c. 11, could discriminate between residents and non-residents with respect to landholdings in the province as the impugned legislation purported to do.' 3

The Morgan judgment has established several factors, most notably that the provinces have primacy in the regulation of landholdings within their boundaries. Furthermore, it would appear "that landownership can no longer be considered a constitutive characteristic of Canadian citizenship." 4

The argument used by the respondents in the Morgan case was that similar legislation had been enacted in Alberta under the COMMUNAL PROPERTY ACT (R.S.A. 1955, c. 52). The respondents noted that the Alberta Government restricted the acquisition of land by Hutterite colonies, as confirmed in the Walter case (Walter v. A.G. Alta. 1969 S.C.R. 383).

> In Walter it may be noted, the legislation was upheld in spite of being directed at a particular class of persons. The conclusion might therefore be drawn, by implication, that a province can validly restrict landholding by non-resident Canadian citizens, as well as by aliens. Thus only if the legislation can be said to be in relation to a class of subject within exclusive federal jurisdiction would it be invalid.[5]

This was held by the Supreme Court of Canada to be a valid exercise of the province's right to enact laws governing the ownership of land in the province under section 92(13) of the BRITISH NORTH AMERICA ACT (now the CONSTITUTION ACT).

"Laskin, C.J. thus construed the Walter decision broadly; a province may regulate not only the manner by which land is held but also the

groups of persons who own land."[6] In this manner, the Chief Justice refuted any claims that the legislation was discriminatory. This judgment has therefore led to the third option of restricting provincial land sales, namely, legislate against non-residents, including Canadian citizens. The four provinces which have utilized this option are Manitoba, Prince Edward Island, Quebec and Saskatchewan.

NEWFOUNDLAND AND LABRADOR

There is no legislation governing the extent of foreign ownership in Newfoundland, since this issue is not substantial enough at present to warrant provincial concern.

With the recent oil and gas discoveries on Newfoundland's coast, the provincial Department of Development has established a Committee to monitor development-related activities. The Committee has been instrumental in designating 19 rural communities which could be affected by onshore developments. All land transactions and development within these communities will be monitored and controlled by the Department of Development.

In 1971, an amendment (S.N. 1971, No. 46) to the CROWN LANDS ACT (R.S.N. 1970, c. 71) was passed but never proclaimed, providing no grant, lease, licence or permit to any non-resident company or person except for industrial or commercial development approved by Order-In-Council (s. 122, ss. B).

At present, the only restriction on non-residents acquiring land in the province is a government policy which states that they may not obtain a permit-to-occupy for a remote cabin, a cabin not accessible by road.

PRINCE EDWARD ISLAND

Legislation of land ownership in Prince Edward Island (PEI) dates back to 1859. The REAL PROPERTY ACT (R.S.P.E.I. 1951, c. 138), the

vehicle for the restrictions, has been amended often (1914, 1939, 1972, 1974, 1975, 1977, 1980). In 1972, alien land ownership limitations were extended to non-resident Canadians under an Act to amend the REAL PROPERTY ACT (R.S.P.E.I. 1974, c. R-4). In 1974, the restrictions were applied to all corporations, resident and non-resident. The legislation provided that non-resident persons and all corporations, wishing to take and hold more than 4 hectares (10 acres) of land or 330 feet (5 chains) of shore frontage must obtain the prior approval of the Lieutenant-Governor-in-Council. In 1982, the LANDS PROTECTION ACT (R.S.P.E.I. 1982, c. 16) replaced the REAL PROPERTY ACT, maintaining the previous features but adding absolute upper limits on all land holdings. The legislation is both regulatory and prohibitory.

The 1972 amendments to the REAL PROPERTY ACT were tested in the Supreme Court of Canada (Richard Alan Morgan and Alan Max Jacobson v. The Attorney General for the Province of Prince Edward Island and Leo Blacquière). In his judgment on behalf of the full court, Chief Justice Bora Laskin rejected arguments that Canadians in other provinces were discriminated against by the law:

> What we see is not an attempt to regulate or control alien residents of Prince Edward Prince Edward Island in what they may do or not do therein, but rather a limitation on landholding by non-residents.[7]

Land Identification Programs, established under the PLANNING ACT (R.S.P.E.I. 1974, c. P-6) did not commence until 1977. They ensured that land acquired by non-residents and corporations will not be subdivided unnecessarily, and that good agricultural land will be maintained in a state of readiness for use.

In 1980, the Land Use Commission, established as an independent body under the PLANNING ACT, assumed the administrative responsibility for the Non-Resident and Corporate Land Sales Program. The Land Use Commission processes applications under these programs, then makes recommendations to the Executive Council on each application. This

process may take only 10 days for straight approval or denial, though six months is the maximum time permitted for completion of the land identification agreement. This agreement ensures that land will not be subdivided unnecessarily and that good agricultural land will be maintained in a state of readiness for use. In 1980, "the Commission made recommendations on 141 non-resident and 89 corporate applications. Land Identification Agreements were signed for 78 properties. Three hearings were held on requests to release land from Land Identification Agreements."[8] Thus, today in PEI a non-resident individual or a non-farm corporation wishing to obtain more than 4 hectares of land must file an application personally or through a lawyer to the Land Use Commission. In addition, no individual may hold more than 400 hectares (1 000 acres) or no corporation may hold more than 1 200 hectares (3 000 acres) without demonstrating to the Cabinet that the holding of excess land would be in the public interest.

The LANDS PROTECTION ACT, proclaimed in May 1982, strengthens the old amendments to the REAL PROPERTY ACT, which were repealed, and introduces the concept of upper-limitation acreage, applicable to residents and non-residents alike. Enforcement procedures for the regulation of ownership and leasing of land have also been strengthened.

PEI has a sound legislative basis for controlling non-resident and corporate land ownership. The legislation appears to have checked large speculative purchases by non-residents, and the province has been able to purchase land for government programs and public purposes through its land legislation. The legislation was never intended to prohibit all land purchases by non-residents or corporations, but it does enable the province to control the type and size of land transactions and pursue its policy of retaining the traditional land-holding patterns of the province.

NOVA SCOTIA

Nova Scotia land ownership legislation enacted in 1967 and 1969 remains unamended. The LAND HOLDINGS DISCLOSURE ACT (S.N.S. 1969, c. 13) was passed to compel non-residents to disclose their land holdings in a special register, providing an up-to-date inventory of the location and amount of land held by non-residents in Nova Scotia. The Act requires corporations owning or acquiring provincial land to file a disclosure statement regarding the land and its ownership.

> s. 6 (1) The disclosure statement required by the Act shall be in writing and in a form prescribed by the Minister and shall include:
> (a) the full and proper name and address of the non-resident or corporation;
> (b) the description of the land holding that is contained in the document of conveyance;
> (c) the purpose for which the land holding was acquired; and
> (d) such other information as the Minister prescribes.
>
> s. 8 This Act shall not apply to a land holding that is within the boundaries of a city or town. (S.N.S. 1969, c. 13, s. 6(1) and 8)

It was estimated in 1975 that about two-thirds of the non-resident owned land had been registered. Alternative methods are now being sought to improve the gathering of information on non-resident ownership.

The REAL PROPERTY ACT (R.S.N.S. 1967, c. 261) deals with the rights of aliens:

> s. 1. Aliens, corporations and companies incorporated out of Nova Scotia may take, hold, convey, and transmit real property situated in the Province. (R.S.N.S. 1967, c. 261, s. 1)

With regards to Crown land, the sale and leasing of Crown land to any person is only considered under special circumstances and requires the approval of the Lieutenant-Governor-in-Council.

The Report to the House of Assembly of the Select Committee on Non-Resident Ownership of Land in 1974 concluded:

> The Non-Resident Ownership of Land is a misnomer since ownership of land is not the problem. It is the conclusion of the Committee that the problems and difficulties are those of use of land and taxation in respect thereof.

NEW BRUNSWICK

There is no legislation restricting land ownership in New Brunswick. The province monitors the situation of foreign ownership of farms in conjunction with its Farm Land Identification Program. The only previous reference to aliens was to enable them to acquire, hold, and convey real estate in the province. See the REAL PROPERTY TAX ACT (R.S.N.B. 1973, c. R-2) consolidated to December 31, 1980.

Under Regulation 78 of the REAL PROPERTY TAX ACT, the Minister of Agriculture and Rural Development is given the responsibility of administering the Farm Land Identification Program. A registrar of the Program is appointed by the Minister and it is his duty to maintain a register of farm land.

The Farm Land Identification Program is designed to permit owners, whether resident or non-resident, to defer provincial taxes on farm land identified for farm use; the current rate is $1.50 per $100 assessment. This has been introduced in an effort to encourage the preservation of agricultural land for agricultural use and to combat land use development trends that prejudice the maintenance of a viable and vigorous agricultural industry.

Applications for identification, which are voluntary, should be received no later than August 1 of the preceding year. The term identification is used here to mean that an owner declares that he intends to keep the land in agriculture and that he will not do anything to that land to prevent its future agricultural use. The voluntary nature of the Program restricts it as a means of identifying non-resident or foreign ownership.

The land eligible in this program must not be less than 2 hectares (5 acres) in size. It must be used for the production of agricultural products, be capable of being used for agricultural production in the year of application, or be land which is being cultivated from time to time or managed for the production of food for humans or livestock. However, so long as the land remains capable of being used for agriculture, there is no penalty for aliens or non-residents owning land identified within the Farm Land Identification Program.

QUEBEC

Bill 90, assented to in 1978, is the AGRICULTURAL LAND PRESERVATION ACT (R.S.Q. 1978, c. P-41.1). The Minister of Agriculture who is responsible for the Act, created the Commission de protection du territoire agricole du Québec with the purpose of securing the preservation of agricultural land in Quebec. Section 22 of the Act states that "the Government may, by decree, identify any part of the territory of Quebec as a designated agricultural region," while section 26 declares that "in a designated agricultural region, no person may use a lot for any purpose other than agriculture without the authorization of the Commission."

In 1979, Bill 41, the ACQUISITION OF FARM LAND BY NON-RESIDENTS ACT (R.S.Q. 1979, c. A-4) was passed. This Act governs the acquisition of farm land by non-residents and defines the province's stand on this issue. Section 2 defines a resident as one who "has lived in Quebec for not less than three hundred and sixty-six days during the twenty-four months preceding the date of acquisition of farm land." Exceptions to this stipulation are cited in section 3, while other residents are defined in section 4 as persons who have acquired shares in a company whose principal asset is farm land, or persons who have acquired land in the name or on behalf of a non-resident.

If a non-resident wishes to acquire farm land, land to be used only for agricultural purposes, that person must submit an application to the Commission, similar to the procedure in Prince Edward Island. Upon receiving an application, the Commission looks at the biophysical conditions of the soil and the environment to determine whether the land in question is suitable for cultivation or livestock raising. When assessing an application, the Commission takes into account the economic repercussions of granting the application as well as the effect on the farming community and its operations.

The LAND TRANSFER DUTIES ACT (R.S.Q. 1981, c. D-17) imposed a 33 1/3% land transfer tax (s.4) on all persons not resident in Canada (s.1) or corporations not located in Canada. These corporations are

((s.1(f)) defined as those where 50% of the shares of capital stock are owned by non-resident Canadians, or more than one-half of the directors are not resident in Canada, or more than one-half of the members are not resident in Canada, or that are controlled directly or indirectly in any manner whatever by one or more persons not resident in Canada. This tax is expected to discourage the sale of land to non-resident Canadians.

Crown lands in Quebec are administered by the Minister of Energy and Resources. The sale of this land is regulated by the Minister but he is not prevented from leasing such lands to aliens or non-residents.

ONTARIO

According to the ALIENS REAL PROPERTY ACT (R.S.O. 1970, c. 19):

> 1 Every alien has the same capacity to take by gift, conveyance, descent, devise, or otherwise, and to hold, possess, enjoy, claim, recover, convey, devise, impart and transmit real estate in Ontario as a natural born or a naturalized subject of Her Majesty. (R.SO. 1960, c. 13, s.1)

However, in order to obtain some record of how much agricultural land in Ontario is owned by non-residents, Bill 60, the NON-RESIDENT AGRICULTURAL LAND INTERESTS REGISTRATION ACT (R.S.O. 1980, c. 318) was passed and became law on December 1, 1980. Non-resident is defined as: (i) an individual not ordinarily resident in Canada or who, if ordinarily resident, is not a Canadian citizen; (ii) a non-resident corporation; (iii) a partnership, syndicate, association or other organization of which one-half or more of the members are non-resident persons or in which interests represent 50% or more of the total value of the property; (iv) a trust in which non-resident persons within the meanings of subclause i, ii, or iii hold 50% or more of the beneficial interests ((Bill 60, s.1(e)). Non-residents are required to file a registration report when they own or have an interest in any land which is larger than 10 hectares. The report had to be filed by November 30, 1981, for any interest in agricultural

land held on December 1, 1980. Any transactions, new acquisitions or terminations of interest, after December 1, 1980, must have registrations filed within 90 days.

The registration report expires five years after the day it was filed. The Minister of Agriculture and Food is responsible for this Act and four inspectors are appointed to implement the provisions and regulations made by the Lieutenant-Governor-in-Council. Any offence under the Act carries with it a fine of up to $25 000. However, failure to comply with and evasion of the NON-RESIDENT AGRICULTURAL LAND INTERESTS REGISTRATION ACT have hindered its implementation.

Prior to this Act, regulation or deterrents to foreign owners came in the form of the LAND TRANSFER TAX ACT (R.S.O. 1980, c. 231 amended 1983, c. 20) which charges non-residents 20% tax on conveyances of land. The LAND SPECULATION TAX ACT (R.S.O. 1974, c. 16) also imposed an additional 50% tax on the increase in value realized on the sale of designated land by residents and non-residents, in an effort to discourage speculation, but this Act was repealed in 1978 as the LAND SPECULATION TAX REPEAL ACT (R.S.O. 1978, c. 59).

The CROWN LANDS ACT (R.S.O. 1970, c. 19) gives land purchase preference to Ontario residents for one year after which time, if the property is not sold, the land is made available to all Canadian residents. After two years, an alien is eligible to purchase Crown land.

MANITOBA

Manitoba's first legislation controlling the foreign ownership of farm land became effective on April 1, 1977. The Act was amended effective July 20, 1978, and July 15, 1981 respectively. The AGRICULTURAL LANDS PROTECTION ACT (S.M. 1977, c. 45) now in force restricts a non-Canadian individual or foreign-controlled corporation to ownership of 8 hectares (20 acres). Canadian citizens or landed immigrants

permanently resident in Canada are not restricted in purchases of agricultural land. A corporation effectively controlled by Canadian citizens or permanent residents of Canada is not restricted in agricultural land purchases. The Act is administered through the Department of Agriculture under the Agricultural Lands Protection Board.

The **CROWN LANDS ACT** (R.S.M. 1970, c. 340) does not deal specifically with non-resident or foreign acquisitions of Crown lands. Crown lands (agricultural) are sold by public tender and are subject to restrictions imposed by the **AGRICULTURAL LANDS PROTECTION ACT** and to approval by the Lieutenant-Governor-in-Council. Crown lands (non-agricultural) are sold without restrictions as to residence or nationality.

For example, an American citizen can buy Crown land for a fishing lodge in northern Manitoba, but cannot purchase Crown land in the agricultural belt for a farm. A Canadian citizen would have the right to purchase Crown land whether agricultural land or not.

The legislation outlined above permits any Canadian or permanent resident to purchase land. A more recent third piece of legislation, the **FARM LANDS OWNERSHIP ACT** (S.M. 1982-83-84, c. 22, proclaimed September 26, 1984), strengthens the family farm by restricting Manitoba farm land purchases by absentee owners and speculators. This is similar to Prince Edward Island, Quebec and Saskatchewan. Non-residents and non-farm corporations are restricted to purchases of 4 hectares (10 acres) or less. Manitoba residents and family farm corporations may purchase as much land as desired.

In response to concerns expressed by individuals and corporations about the **FARM LANDS OWNERSHIP ACT**, the following amendments were incorporated into the proclaimed version:

- Individuals and corporations may retain land holdings which are purchased before the date of proclamation.

- A new provision allows non-residents or non-farm corporations to purchase and dispose of interest in farm land, so long as their total land holdings do not increase.

- The amended Act also permits shareholders in family farm corporations to will shares to any person, regardless of where they reside. This allows shareholders in family farm corporations the same rights as individuals who own land as single proprietors.

- In administering the Act, the Farm Lands Ownership Board operates under a set of guidelines which provide for exemptions to the legislations as special cases arise.

SASKATCHEWAN

The SASKATCHEWAN FARM OWNERSHIP ACT (R.S.S. 1978, c. S-17) was passed in 1974 to limit the amount of Saskatchewan farm land which could be owned or acquired by non-residents of Saskatchewan or by non-agricultural corporations. Non-residents of Saskatchewan were originally limited to a maximum aggregate landholding (including land held by spouse and dependent children) of $15 000 of assessed value for municipal taxation purposes. A resident was defined as an individual who resided in Saskatchewan for 183 days or more per year or a farmer who lived outside of Saskatchewan for 183 days or more per year but within 32 kilometres (20 miles) of the Saskatchewan border.

Non-residents already owning land in excess of the maximum were not required to dispose of any l ndholdings. Non-resident relatives of Saskatchewan farmers (in the previous five years) were exempt from the provisions of the Act in acquiring the farmer's landholdings.

Saskatchewan farmers (in the previous five years) who moved out of the province were not required to dispose of any landholdings.

In response to the purchase of Saskatchewan farm land by non-residents, the SASKATCHEWAN FARM OWNERSHIP ACT was amended effective September 15, 1977, reducing the maximum limit on landholdings for non-residents to 64 hectares. Policies established under the original Act remained in effect. Saskatchewan farmers and their non-resident relatives were exempt as were farmers living outside of Saskatchewan but within 32 kilometres (20 miles) of the border. Also, non-residents were not required to dispose of landholdings acquired between March 31, 1974, and September 15, 1977.

Non-agricultural corporations which had holdings in excess of 64 hectares prior to March 31, 1974, have until January 1, 1994, to reduce their holdings to allowable limits. In order to qualify as an agricultural corporation, the company had to be primarily engaged in the business of farming and at least 60% owned and controlled by resident farmers.

The Saskatchewan Farm Ownership Board was established to administer the Act and was granted authority to issue divestment orders where violations of the Act occurred. The Board was also given authority to grant exemptions to potential residents and to non-agricultural corporations wishing to acquire agricultural lands for non-farming uses.

During the Second Session of the 19th Saskatchewan Legislature, the SASKATCHEWAN FARM OWNERSHIP ACT was again amended. The highlights of the amendments are as follows:

- effective May 6, 1980, non-residents and non-agricultural corporations are limited to a maximum aggregate landholding of 4 hectares (10 acres);
- land acquired prior to May 6, 1980, by non-residents does not have to be disposed of;

- land in excess of 4 hectares acquired by non-agricultural corporations prior to May 6, 1980, must be disposed of by January 1, 1994;

- farmers living outside of Saskatchewan but within 32 kilometres of the border are no longer exempt from the provisions of the Act, and in order to acquire additional lands in Saskatchewan, these farmers must receive a written exemption from the Saskatchewan Farm Ownership Board;

- it is an offence under the Act for a resident person or corporation to acquire a landholding on behalf of a non-resident or non-agricultural corporation;

- the Saskatchewan Farm Ownership Board has authority to grant exemptions to both non-agricultural corporations and non-resident individuals;

- in order to qualify as an agricultural corporation, the company must be primarily engaged in the business of farming and the majority of the issued and voting shares must be owned by resident farmers.

Crown land may be sold or leased only to residents of Saskatchewan. Exemptions and lease differentiation are available through the **PROVINCIAL LANDS ACT** (R.S.S. 1978, c. P-31) and its associated regulations.

ALBERTA

Legislation restricting land ownership in Alberta dates back to the 1942, the **LAND SALES PROHIBITION ACT**, (S.A. 1942, c. 16). The Act states that "no person either by himself or by his servant or agent shall sell or agree to sell any land to any enemy alien or Hutterite" (c. 16, s. 2). In 1947, the Act was replaced by the **COMMUNAL PROPERTY ACT** (R.S.A. 1955, c. 52), but it was not until 1972 that the anti- Hutterite legislation was repealed.

In 1972, the Alberta Select Committee on Foreign Investment produced interim and supplementary reports on public and private lands. The result was the **PUBLIC LANDS AMENDMENT ACT** (S.A. 1973, c. 49) and the inclusion of section 21.1 in the Public Lands Act (R.S.A. 1980, c. P-30). This section prohibits the sale of public land to non-Canadian citizens and non-Canadian corporations. A non-Canadian

corporation may be described as a corporation in which 75% of the equity shares are not owned by Canadian citizens.

Pursuant to the PUBLIC LANDS ACT, public land in Alberta may be sold to Canadian citizens and Canadian corporations. Public land may also be sold to non-Canadian corporations for commercial or industrial purposes, though the sale is subject to a sell-back agreement. This agreement ensures that if the land is no longer required by the purchaser for the purpose for which it was sold, the Province of Alberta has the first right to buy it back.

In 1974, the LAND TITLES AMENDMENT ACT (R.S.A. 1974, c. 72) was proclaimed and on June 1, 1975, the province began to monitor the extent to which non-Canadian citizens were acquiring a beneficial interest in Alberta land. Any transfer or caveat claiming an interest in lands was to be refused registration unless it was accompanied by a statement relating to the citizenship of each transferee or purchaser.

On April 26, 1977, temporary foreign ownership of land regulations were passed under the dual authority of Section 33 of the Canadian CITIZENSHIP ACT and the Alberta AGRICULTURAL AND RECREATIONAL LAND OWNERSHIP ACT (R.S.A. 1980, c. A-9). On June 1, 1979, permanent regulations were passed with the intention of preventing foreign absentee persons from buying agricultural and recreational land. This legislation restricts a person who is not a Canadian citizen or a permanent resident (landed immigrant) or a foreign-controlled corporation, in which 50% or more of its shares are held by foreigners, from acquiring an interest in "controlled land", which is any land outside the boundaries of a city, town, new town, village or summer village. Non-residents and foreign corporations may own 2 parcels totalling no more than 8 hectares (20 acres). Succession due to the death of a person is not restricted.

The regulations contain exemptions for industrial, resource, commercial, and residential developments. Joint business ventures with Canadian corporations and developments which create jobs for Albertans are also encouraged.

BRITISH COLUMBIA

In British Columbia (BC), with only 1.6% of the land in Canada Land Inventory agricultural classes 1-3, it is very important that such land be properly utilized. Three Acts have been passed addressing the proper utilization of such lands. Although no legislation bars the sale of land to aliens or non-residents, the **AGRICULTURAL LAND COMMISSION ACT** (R.S.B.C. 1979, c. 9) is concerned with land use, its primary purpose being to preserve agricultural land and ensure the maintenance of farms. The other two Acts are the **LAND TITLE ACT** (R.S.B.C. 1979, c. 211) under which attempts are made to obtain estimates of ownership status, and the **LAND AMENDMENT ACT** (S.B.C. 1976, c. 27) which controls land use to preserve land for farming.

The Agricultural Land Commission administers the first Act. The objects and powers of the Commission are set out in section 7 of the Act; it is the object of the Commission to:

> (a) preserve agricultural land;
> (b) encourage the establishment and maintenance of farms and ensure that land use in an agricultural land reserve is compatible with agricultural purposes;
> (c) assist municipalities and regional districts in the preparation of land-reserve plans required under this Act. (R.S.B.C. 1979, c. 9, s. 7)

For these objectives, the Commission has power to acquire and dispose of property, by itself or in cooperation with Canada, with any of its agencies or corporations, with a ministry of the province, or with a municipality or regional district.

The Act defines "agricultural land" in section 8:

> For the purposes of section 7, the Commission may with the prior approval of the Lieutenant-Governor-in-Council designate as agricultural land, land, including Crown land, that is suitable for farm use. (R.S.B.C. 1979, c. 9, s. 8)

The supporting regulation, with all its associated schedules, is BC Reg. 313/78--Agricultural Land Reserve Procedure Regulation. The **AGRICULTURAL LAND COMMISSION ACT** was enacted to protect scarce agricultural land from urban encroachment and the demands of recreation and the resource industries such as forestry and mining.

The LAND TITLE ACT requires that every person applying to be registered as an owner or holder of any charges on land is required to furnish a statutory declaration stating citizenship. Corporations must provide the number of directors and particulars of their citizenship and residence.

In 1979, the LAND AMENDMENT ACT was enacted, preventing the sale of Crown lands to non-Canadians and allowing only the lease of waterfront Crown land. British Columbia has since moved to restrict the resale of agricultural Crown lands which had not previously been included in the LAND AMENDMENT ACT.

NORTHWEST TERRITORIES AND YUKON

There is no legislation prohibiting the sale or lease of territorial land to non-residents or aliens. At present, however, there is a freeze on the disposition of territorial land until all pending land claims are settled.

CONCLUSION

While problems relating to land ownership are similar across the country, the solutions vary from province to province in terms of the type of action taken to counter foreign or non-resident purchases. The major issues appear to be use versus ownership, and the restriction of land ownership based on residence rather than the use of the land. There has been very little monitoring of land utilization by residents versus non-residents (both foreigners and out-of-province owners) and the associated land management practices of each owner category.

Under the new CONSTITUTION ACT, a Charter of Rights and Freedoms is set out that neither Parliament nor any provincial legislature acting alone can change. If property rights are guaranteed at some future date, the Acts discussed in this chapter could be drastically affected in ways which would depend on the precise wording of the clause in the Charter.

CHAPTER 2

INTRODUCTION

In the early 1970s, concerns in Canada about the increasing amounts of foreign investment in agricultural land were evidenced by the frequency of reports in newspapers which identified some of the larger and more visible purchases. Indeed, the majority of provincial laws directed to the control of both foreign and non-resident land ownership, especially agricultural land, were passed during the 1970s. As a result, investment in agricultural areas is now generally controlled through legislation, whereas foreign investment in Canadian urban real estate remains largely unrestricted.

Although much has been written on the implications of foreign ownership of Canadian agricultural land, very little research has been conducted on a national scale. The paucity of such analysis may be due to the nature of the subject which is difficult and complex to measure. The following discussion of foreign ownership of real estate in Canada is far from exhaustive, but constitutes an essential step to shed some light on the subject.

What are the factors which motivate non-residents of Canada to invest in Canadian real estate? How is this foreign capital being channelled into Canadian real estate? An attempt is made to answer the above questions by referring to published material such as journal and newspaper articles.

Real estate is defined to indicate land and any improvements thereon. Unless otherwise qualified, a non-resident is a person, corporation or other entity which is domiciled outside of Canada.

FACTORS AFFECTING NON-RESIDENT INVESTMENT IN CANADIAN REAL ESTATE

Why are non-residents choosing to invest in Canadian real estate? In answering this question, an examination of the factors which seem to influence non-resident investment will be presented. This is followed by a brief review of the types of Canadian real estate non-residents are choosing to purchase.

It seems that economic factors which are motivated by political considerations in the investors' countries act as an initial impetus behind the flow of capital into real estate. Indeed, a study into the effects of foreign ownership of real estate in Vancouver by P.S. Ross and Partners on behalf of the Real Estate Board of Greater Vancouver concluded, "The flow of funds into local real estate is highly dependent upon conditions at the point of origin of these funds."[9] A review of some political developments abroad are discussed. This is followed by a presentation of selected factors on the Canadian scene which encourage the movement of capital into Canadian real estate.

A. Developments Abroad

Gene Wunderlich of the United States Department of Agriculture explains the crux of the political considerations which motivate non-residents to purchase real estate in the United States. His comments can be applied to Canada.

> "An individual motive based on political considerations may be the most viable non economic explanation of why foreign investors purchase U.S. farmland. Personal and political freedom is still more readily accessible in the United States than in many nations, including some reasonably stable nations in Western Europe. Some people who live dangerously close to the boundary of political acceptability may choose to purchase U.S. farmland as a haven or as a place where they can seek asylum as their position in their own country becomes untenable."[10]

Indeed, developments during the past decade in the major countries which invest in Canada highlight these political considerations.

In West Germany, the proximity to the Communist block of countries seems to have caused an uneasiness; "...that the government may become too socialistic whereby free enterprise and capitalism are killed off..."[11] Indeed, The Globe and Mail reported that West Germans invest in Canada for "geopolitical reasons.....which are little affected by what are seen as temporary fluctuations in economic trends and policies".[12]

This fear of socialism has acted as an impetus in other nations causing a flow of international funds into real estate investments. For example, it seems that the election of François Mitterand's Socialist government in France "...has triggered a tremendous wave of French investors looking at Canadian property".[13] Indeed, the European investor "...is hedging against creeping socialism by sending his mon y to a country with free enterprise."[14]

Italian capital is invested in Canada in response to a sensitivity to domestic politics and the uncertainty created by a high turnover of governments since World War II. Since 1945 there have been 37 governments of which ten have turned over since 1972.

In Hong Kong, a major factor stimulating the recent outflow of funds is the uncertainty created by the upcoming expiry of the 99 year lease which Britain holds from China under the Convention of Peking for most of this country. Leo Goodstadt of the Euromoney journal touches upon some of these implications:

> "...94% of the Colony's land area of 389 square miles must be returned to China in 1997 under the Convention of Peking. This leased area contains 61% of Hong Kong's five million residents, most of its manufacturing capacity and the major zones for urban and industrial development over the next fifteen years."[15]

B. Domestic Factors

International capital seems to be attracted to Canada because of the stable political environment perceived to exist in this country. Security, rather than financial return, appears to be the primary goal for investing in Canadian real estate, as noted by the study undertaken by P.S. Ross and Partners, "Canada represents a secure and politically stable environment in the eyes of the South East Asian investor...He is more interested in obtaining an investment with a long term future in a politically stable environment."[16] As a result, Chinese investors have been described as having, "patient money and are often prepared to wait as long as ten years to realize a return on an investment."[17] The Ross study also commented that German investors' "...prime interest in Canada is the political and economic security which this country offers."[18]

Non-resident investors are also attracted by the availability of land in Canada. And even more attractive are the prices of farm land. For example, Julius Mage of the University of Guelph reports that good European farm land sells for between $4 000 and $12 000 per hectare ($10 000 and $30 000 per acre), while farm land in Ontario ranges from $200 to $800 per hectare ($500 to $2 000 per acre).[19] Moreover, Lewis reported that in the Peace River area "...124 000 acres of the finest farmland in the province - has gone to foreign interests..."[20] since 1976. Similarly, Mage found that 4 269 hectares (10 674 acres) of farm land representing 1.1% of the total farm land in the Huron South Bruce area in Ontario were owned by non-residents of Canada in 1980.[21]

On a national perspective, Mage classifies by type of real estate the problem and extent of absentee land ownership by province. He found that in the Atlantic provinces, concern exists regarding the purchase of recreational land, since it is a valuable asset in this region, whereas in the Prairie provinces, the tenure of agricultural land is an issue. Finally, the loss of agricultural land to urban and

industrial development in British Columbia, Ontario, Quebec and the rural fringes of major metropolitan centres is a concern.[22]

While conditions exist which promote the flow of international capital into Canadian real estate, the goals and preferences of the investor will determine the type of real estate they will choose to purchase. Certain trends emerge. For example, it seems that investors from Hong Kong are attracted to those areas where members of their family reside, usually larger cities such as Vancouver or Toronto. In his study on the ownership of the City of Montreal, Henry Aubin discovered that of 113 apartment properties valued at over $1 million each, 40% of these were owned by West Germans.[23] Furthermore, Aubin found that according to evaluation records as of December 1976 in the municipality of Montreal, companies based in Liechenstein owned 30 such properties.[24]

It is interesting to note that Canadian real estate is also purchased by foreign nations for their diplomatic and consul representatives in Canada. Although this type of real estate investment is not motivated by the same factors previously discussed, it does however represent a flow of international capital into Canada. In this regard, Patrick Best stated that "There is an estimated 140 foreign owned properties in Ottawa, Rockcliffe and on the Aylmer Road... with a total market value of more than $35 million".[25]

In any event, the factors and motives discussed are not all encompassing or absolute. There are always exceptions; motives and influences that are important to one investor could be unimportant to another investor of the same country. However, it seems that generally, economic considerations which are motivated by political factors abroad act as an initial impetus to the flow of capital into real estate. Following this it seems that local economic and social environments in Canada help to explain the direction and volume of investments.

CHANNELS OF INVESTMENT IN CANADIAN REAL ESTATE

While it has been established that the impetus for the flow of international capital into Canadian real estate is motivated by both external and internal factors, it is the intermediaries who generally provide the channel between the non-resident investor and the Canadian vendor. There are essentially two approaches by which a non-resident of Canada may own real estate: directly under his own name or indirectly through a Canadian representative or company.

A. Intermediaries

Comprehensive studies on foreign ownership conducted by Aubin[26] for Montreal and by Ross[27] for Vancouver reached similar conclusions. More specifically, Ross found that:

> "...funds are usually channelled directly through an intermediary e.g. real estate broker or real estate developer who has developed a credible relationship with the foreign investor."[28]

Other such Canadian intermediaries include relatives residing in Canada, trust companies, lawyers and others.

The Ross study described these real estate brokers as being:

> "...of foreign extraction and combine expert knowledge of the local market with the language and cultural background necessary for effective communication with potential foreign investors."[29]

Contacts by real estate brokers with potential non-resident clients are made through referrals from Canadian consulates who may receive inquiries from interested investors, by advertising abroad, by word of mouth advertising, by lawyers with established non-resident clients and a host of other ways. Contacts with potential non-resident

clients may also be developed through an organization known as FIABCI (Fédération Internationale des Administrateurs de Biens Conseils Immobiliers) or the International Real Estate Federation. This international association has a membership of 40 countries represented by one million real estate professionals of national delegations or chapters.

Canadian real estate is also purchased through family members and relatives residing in Canada. For example, some Asian and Hong Kong investors are known to purchase real estate in this manner. In some cases, real estate is purchased and registered under the names of their children who may be attending school and temporarily residing in Canada. Similarily, documentation relating to the purchase of real estate through a trust account in Canada would not indicate ownership by a non-resident, the address of the trust company involved would be recorded.

There are many other intermediaries through whom non-residents of Canada may acquire an interest in Canadian real estate. For example, German banks act as clearing houses for individual German investors who channel their Deutsche marks into Canadian real estate. Similarly, syndicates or limited partnerships pool foreign investors' capital to purchase real estate in Canada. Furthermore, a Canadian intermediary with established contacts may 'position' a building by putting an option on it, and then gather a syndicate of interested non-resident investors who will provide the capital to purchase the building.

B. Forms of Ownership

There are a variety of intermediaries through which international capital flows into Canadian real estate. However, there are generally two approaches by which non-residents may choose to own their real estate investment: directly or indirectly. When investing 'directly' in Canadian real estate, the purchase is transacted such that the

deed, assessment records and other documentation related to the sale, identify the owner as a non-resident of Canada.

The formation of shell corporations and other intermediaries for the sole purpose of investing in real estate can also be used. In some instances, these shell corporations may be utilized to circumvent legislation restricting the purchase of real estate by non-residents. For example, in Manitoba, the FARM LANDS OWNERSHIP ACT was introduced in the Legislature to replace the existing AGRICULTURAL LANDS PROTECTION ACT which has been plagued by a number of loopholes. One such loophole was explained by Manitoba's Agriculture Minister, Bill Uruski:

> The fact remains that foreign speculators and non farm corporations are still able to secure unlimited amounts of farm land through the formation of dummy corporations.[30]

Determination of the true ownership interests in these shell corporations can become even more complex if they are owned by a complicated chain of other shell corporations and holding companies which have been registered abroad. This was outlined in the Financial Post:

> "Because so much of this money is hard to trace - it is often concealed within the larger total assets of holding companies registered in Switzerland, Liechenstein...."[31]

While there are generally two approaches by which a non-resident may own real estate in Canada, there are a variety of intermediaries through which the transaction may be conducted. Again, these channels of investment discussed are not exhaustive; indeed as the needs of the real estate industry in Canada change, so will these channels employed by non-residents.

METHODS AND PROBLEMS OF MEASUREMENT

The 1974 study carried out on behalf of the Real Estate Board of Greater Vancouver noted that, "...there is no immediately feasible method of gathering complete information on all foreign equity flowing

into commercial and multiple family residential real estate in Vancouver."[32] Additionally, in 1972 the Federal Provincial Committee on Foreign Ownership of Land concluded in a report to the First Ministers that, "Generally comprehensive data on the nature and extent of foreign land ownership in Canada are not available."[33] and further recommended that "...it may be desirable that further information be compiled on the extent and growth of this phenomenon."[34]

While some statistics on the extent of non-resident investment in Canadian real estate are available for agricultural land on a provincial basis, similar statistics for other types of real estate, especially urban land, are lacking. Why has the extent of this phenomenon scarcely been documented? Henry Aubin explains:

> "No-one keeps statistics on foreign property investments. The investments come in bits and pieces without a central clearing house, and the investors themselves often shun identification... Complicating the calculations is the fact that the investors often own their property through locally incorporated companies with local sounding names..."[35]

As previously discussed, many non-resident investors seek anonymity when purchasing Canadian real estate by employing non direct vehicles of investment. Since their identity is effectively concealed, it is a very formidable task to document these transactions.

A comprehensive national system to collect financial information on these transactions does not exist in Canada. However, there are three general sources of information by which some purchases by non-residents of Canada may be documented. The intermediaries who are involved in transactions with non-residents would have information on these purchases. On the other hand, records indicating ownership of real estate such as provincial, municipal and city assessment rolls, registry and land titles records and incorporations records may also be utilized to measure these transactions. Finally, regulatory sources of information such as the Foreign Investment Review Agency (FIRA), the CORPORATIONS AND LABOUR UNIONS RETURNS ACT (R.S. 1970, c. 31) and provincial transfer tax records would have information on

non-resident purchases of Canadian real estate. These data sources will be described and their shortcomings analysed. This is followed by a proposal by which foreign ownership of real estate may be measured.

A. Canadian Intermediaries

A wealth of both qualitative and quantitative information which would aid in documenting the extent of direct and indirect ownership of Canadian real estate by non-residents could be gained from the Canadian intermediaries such as lawyers, brokers and other agents. In fact, the Ross foreign real estate investment study in Vancouver found that "...so far as quantitative information is concerned, realtors were able to provide the best and most comprehensive information ... a large majority of foreign investment in local realty passes through the hands of realtors..."[36]

Additionally, lawyers could provide quantitative information since they assist in most real estate transactions. The formation of a shell corporation may also require legal assistance. Information on individual transactions is often viewed (quite properly) as confidential.

B. Ownership Records

1. Assessment Records

All provincial assessment rolls contain comparable types of information such as the name and address of the owner and the address of the property recorded for all types of real estate. Hence, non-resident property owners may be determined by identifying non Canadian mailing addresses.

Collection of relevant ownership data is facilitated by a centralized and computerized provincial assessment roll such as in the case of British Columbia, Nova Scotia, Ontario and Prince Edward Island. This may be accomplished by writing an appropriate program to identify non-resident property owners or with the use of a residency code which

may be incorporated in the computer system. Complications may arise if the assessment roll is not computerized. The cost of reviewing each property record on the rolls is prohibitive.

Difficulty in researching ownership also arises when the assessment function is assigned to the individual municipality as in the case of Quebec or where the responsibility for it is split among jurisdictions such as in Alberta, Manitoba and Saskatchewan. A substantial amount of resources may be required to collect the relevant information from the numerous jurisdictions.

Relevant financial data are not accessible on all assessment rolls. Although some provincial assessment divisions record sales information, these data are often considered confidential and special arrangements are required to access them. Where sales information is not available, assessed values may be used in determining the value of properties owned by non-residents of Canada. However, evaluation problems may occur because of the different methods of arriving at assessed values.

Most importantly, however, assessment records identify only those investments which are recorded in the name of the non-resident. From Mage and Stock's report, they encountered this identification problem when they commented that "...some landowners, particularly European, seem reluctant to openly record their true addresses" and therefore used ways "...to disguise ownership of Ontario farmland..."[37] Therefore, transactions conducted by Canadian intermediaries or through indirect mechanisms, i.e. corporations, trust accounts, agents, etc., representing non-resident interests would not be identified as such, since these properties will be identified as Canadian owned and show a Canadian address.

2. Registry and Land Titles Offices

Since a transfer of ownership of real estate must be accompanied by corresponding documentation registered with the provincial registry

and land titles offices, these contain relevant ownership information. Unfortunately, as with assessment information, similar problems arise when real estate is indirectly purchased by non-residents since the documentation would record the property as being Canadian owned.

As with assessment records, the sheer volume of information in the absence of computer facilities poses a major obstacle in utilizing this source of information to determine the extent of non-resident investment in Canadian real estate.

3. Incorporations

As previously discussed, a popular mechanism employed by non-resident investors is to establish corporations for the sole purpose of purchasing real estate. Furthermore, it seems that Canadian lawyers or residents working on behalf of non-residents are named as directors and officers of these shell companies in order to provide a 'Canadian front'. In most provinces, actual ownership may not be discerned from documentation registered with provincial incorporations branches. Mage and Stock discovered that, "A private company registered in Ontario is set up which owns the land. A corporate search does not reveal the true owner's interest unless he is a director or officer."[38] However, the Quebec Service des Compagnies identifies the foreign owner if it is a foreign corporation. This information is not available where a corporation is set up by foreign unincorporated concerns.

Furthermore, it is impossible to identify these shell corporations as such, formed for the sole purpose of investing in real estate, from documentation registered with provincial incorporations branches. For example, in Ontario under the articles of incorporation, the object for which the corporation is formed, is no longer examined by the Ontario Companies Services Branch. Similarily, in British Columbia, the articles of incorporation have not been identified since 1973. On the other hand, the Service des Compagnies in Quebec has developed a

very comprehensive computer system which among many things can identify corporations by type of activity.

In addition to the problem of identifying these corporations, some provincial jurisdictions simply lack computer facilities which are essential when working with such a volume of information.

Perhaps, the most spectacular example of the anonymity that can be achieved by non-resident investors through the use of these shell corporations is in one of the largest and most complex real estate deals in Toronto, popularly known as the Great Apartment Sale. This transaction involved 10 931 Toronto apartment units which Cadillac Fairview initially sold to Greymac Credit Corporation for $270 million. Before this transaction was completed, Greymac subsequently sold the rights to purchase these properties to Kilderkin Investments Limited of Mississauga for $312 million. In turn, Kilderkin flipped these properties over to a series of numbered companies representing private investors, said to be controlled by Saudi Arabian investors, for a sum of $500 million.

Involved in the controversy which has evolved from the sale is the determination of the true owners of the apartment units represented by Ontario numbered companies. Arthur Johnson noted that:

> "It has been impossible to determine the beneficial owners of the buildings from public documents in registry offices or in the Companies Branch of the Ministry of Consumer and Commercial Relations."[39]

The Minister of Consumer and Commercial Relations had,

> "...also said that there are no provincial laws that would allow investigators to determine the identity of the real owners of the 39 numbered companies."[40]

C. Regulatory Sources of Information

1. Foreign Investment Review Agency

Although real estate transactions are normally not considered as a business enterprise, and therefore reviewable, under the **FOREIGN INVESTMENT REVIEW ACT** (R.S. 1970, 1973-74, c. 46), real estate transactions which are greater than $10 million dollars may be reviewable. However, this threshold may be qualified by the absence or presence of 'passive management' by the foreign investor. Therefore, the purchase of real estate by a non-resident which is beyond the threshold would be exempt from review if, for example, the services of a Canadian management company are utilized. However, if such a transaction included active management by the non-resident, the **FOREIGN INVESTMENT REVIEW ACT** would consider this as an acquisition of control of a business and would be exempt from review.

Also, the information which is collected by FIRA on reviewable real estate transactions is considered strictly confidential. This information could assist in documenting the nature and extent of foreign investment in Canadian real estate.

2. CORPORATIONS AND LABOUR UNIONS RETURNS ACT

Under this Act, all non-financial corporations whose assets exceed $10 million and whose gross revenue is greater than $15 million must submit selected financial information. This data source can provide a glimpse of the activities of the shell corporations described earlier, only if the corporation is owned by a foreign corporation.

3. Transfer Tax Records

The Ontario **LAND TRANSFER TAX ACT** levies a tax of 20% of the sale price on all conveyances of agricultural and recreational land to non-residents of Canada. Similarily, Quebec's **LOI DES DROITS SUR LES TRANSFERTS DE TERRAINS** imposes a 33 1/3% tax on transfers of

basically vacant land to non-residents of Canada. This includes conveyances on essential vacant land and properties where the value of the buildings is less than the value of the land. These represent a valuable source of information since the value of real estate acquired by non-residents may be imputed based upon the value of the tax collected.

It is apparent that there is not one single data source which may be utilized to document the extent of non-resident investment in Canadian real estate. On the other hand, the data sources which have been described could be aggregated to produce a national estimate. However, this patchwork approach would not be accurate due to the risk of double counting, there is a substantial amount of overlap between the data sources. How then can complete information be collected on the nature and extent of non-resident investment in Canadian real estate?

One approach which will provide such information in the United States is the proposed FOREIGN INVESTMENT IN REAL PROPERTY TAX ACT, 1980, Internal Revenue Service (IRS) which will take effect January 1, 1985. This Act will impose strict reporting requirements on all foreign persons or entities with U.S. real property interests (includes condominiums, rental real estate, time sharing units, etc.) and will impose a capital gains tax on the disposition of an U.S. real property interest by a non-resident. The current tax rate is 20% for individuals and 28% for corporations on the taxable portion of a capital gain.[41]

The IRS has recognized the various mechanisms by which non-residents may purchase real property interests and has proposed three registration forms to accommodate them. One form is intended for U.S. real property holding corporations with foreign shareholders which have 50% or more of the value of the corporation's gross assets in U.S. real property interests.[42] A second form concerns foreign corporations and any other U.S. or foreign partnership, estate or trust with a foreign investor who owns a real property interest of greater than U.S. $50 000. Foreign individuals who own a U.S. real

property interest valued at $50 000 or more would be required to file a third form.[43]

Information such as the description of the property, name and address of the owner, original costs and fair market value will be required on these forms.[44]

These requirements under the FOREIGN INVESTMENT IN REAL PROPERTY TAX ACT will provide the necessary information to the IRS which will assist in administering the capital gains tax. Secondly, it will also provide valuable information as to the extent of real estate holdings of non-residents of the U.S.

CONCLUSION

The phenomenon of foreign investment in Canadian real estate is complex and is affected by internal and external factors. Non-residents of Canada are motivated by a multitude of factors and utilize a variety of mechanisms by which their capital may be invested in Canadian real estate. Data are scattered and difficult to obtain and therefore little specific information is known. Judgements regarding the implications, benefits or disadvantages of foreign ownership of land have been avoided due to the complexity of the subject and a lack of real information to document the situation.

CHAPTER 3

INTRODUCTION

Despite the difficulties identified in Chapter 2, this chapter covers the results of a study which was undertaken to establish a benchmark estimate of non-corporate foreign investment in Canadian real estate. While it was felt that the volume of these investments was probably substantial, this was an area which had barely been documented on a statistical level. There are numerous problems associated with the measurement of these transactions, foremost of which is the difficulty in identifying non-resident property owners, as foreign investors may employ various Canadian intermediaries to purchase and hold Canadian real estate on their behalf.

The data sources utilized i the study are briefly described, followed by an explanation of the methods used in processing the data to derive estimates of the market and book values of non-corporate foreign investment in Canadian real estate. The estimated values of these investments are presented in the accompanying tables, using 1981 as the benchmark year. Prior to this study, position estimates of these investments were based on information obtained from newspaper clippings, journal articles, and occasional studies undertaken by the federal and provincial governments.

DATA SOURCES

As part of the background research, interviews were held with officials in the government and private sectors to investigate potential data sources. Canada has traditionally been open to real estate investment by non-residents. In the 1970s, some provinces enacted legislation to limit foreign ownership of land, principally agricultural land. It was found that very little information on non-corporate foreign investments was being collected at either the provincial or national level. In fact, there was a glaring paucity of available information on non-corporate foreign investments in Canadian

real estate. Information which was available largely consisted of occasional studies undertaken by provincial governments on land ownership and selected information arising from provincial legislation governing purchases of land by non-residents of Canada as well as non-residents of several provinces, as outlined in Chapter 1. Much of this legislation focused primarily on foreign ownership of agricultural lands.

A major source of information which was utilized in identifying foreign non-corporate investment was the assessment rolls from selected provincial, municipal and civic jurisdictions. The range of information available on these rolls varies among jurisdictions, as outlined in Chapter 2 of this study. Depending upon the organization of the assessment rolls, non-resident property owners were defined, for the purposes of this study, on the basis of a non-Canadian mailing address, postal code or residency code. Corporate properties where the property owners showed foreign addresses were excluded. These holdings include non-resident owned corporations which own real estate as a by-product of their major industrial activity in Canada, including hotels and motels and non-resident owned land development companies. Such investments are classified as "direct investment" in balance of payments statistics, and therefore do not fall under this study. Direct investment statistics will be briefly discussed later in this chapter. This type of foreign investment in Canada is generally well documented and covered through an extensive survey framework, in contrast to the non-corporate types of investment from abroad.

Other data sources employed included information from provincial regulatory agencies which administer legislation restricting purchases of land by non-residents (both of Canada and several provinces) or require that the foreign owned property be registered with the provincial authorities. Where possible, these data sources were also edited to delete foreign corporate holdings which were classified in the direct investment statistics. Unlike assessment data which provide information on outstanding real estate holdings, in many cases regulatory information was available on a transactions (sales) basis only.

PROCESSING OF DATA

On the assessment rolls, only those properties registering foreign addresses were identified. Foreign owned properties where the deed, assessment record or other documentation related to the sale are registered under a Canadian intermediary, can rarely be distinguished from Can an owned properties. Intermediaries which may be used include Canadian corporations, partnerships, syndicates, trust accounts, relatives residing in Canada, or children attending school and temporarily residing in Canada. Consequently, estimates were required to account for any properties acquired in this manner. Since there is very little quantitative information on these nominee holdings of non-residents, estimates were based upon qualitative information. It is not actually known to what extent foreign investors make use of nominees to acquire or hold Canadian investments and therefore the resultant estimates contained in the accompanying tables should be used with caution.

DERIVATION OF MARKET VALUE ESTIMATES

All data sources utilized were standardized to a market value estimate using 1981 as the benchmark year. Property valuations recorded on the assessment rolls differ not only between provinces but also may vary from county to county within a province. To derive a market value estimate of those foreign non-corporate properties identified on the assessment rolls, ratios of the market value to assessments were used to inflate the recorded assessed values. Where such ratios were not available, the market value was derived by using the relationship of the assessment data to the average market price in that jurisdiction.

These market value estimates are presented in Table 1, which shows the value of non-corporate foreign investment in Canadian real estate by type of property and area of control. Three broad categories of property investments are identified: farm land and vacant land, residential and other. The farm land and vacant land category constitutes, in fact, two separately defined sub-categories of

property, namely farm and vacant land. Farm land is defined as land which is used for agricultural purposes including land previously farmed and vacant farm land. Vacant land encompasses all types of vacant land parcels, including undeveloped land in both the developed and the fringe areas of urban centres. The residential category includes the value of land and any improvements thereon, such as single family residences, seasonal dwellings or properties with more than one residence, such as apartments, condominiums or row housing. The other category may be described as a catch all category, and includes miscellaneous holdings such as shopping centres, office buildings, warehouses, light manufacturing and retail establishments. The value of this category is relatively small, since most investments of this nature would be held through Canadian corporations and therefore classified in the direct investment statistics.

Geographically, each type of property category was only allocated between Eastern and Western Canada, given confidentiality provisions and/or data deficiencies in certain provinces.

The market value of non-corporate holdings controlled by residents of the United States and all other countries is also shown in Table 1. While the data were not disaggregated beyond these two areas, other prominent investments identified in the data sources included West Germany, Hong Kong and The Netherlands.

TABLE 1

NON-CORPORATE FOREIGN-CONTROLLED HOLDINGS OF CANADIAN REAL ESTATE, AT MARKET VALUE, YEAR-END 1981 - BY TYPE OF PROPERTY AND AREA OF CONTROL

	Eastern Canada(1)	Western Canada(2)	Total
	- millions of dollars -		
Type of property			
Farm land and vacant land	375	575	950
Residential	875	375	1 250
Other	150	50	200
TOTAL	1 400	1 000	2 400
Controlled by residents of			
United States	975	500	1 475
Other Countries	425	500	925
TOTAL	1 400	1 000	2 400

(1) Comprises Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec and Ontario.

(2) Comprises Manitoba, Saskatchewan, Alberta, British Columbia, Yukon and the Northwest Territories.

Source

International and Financial Economics Division, Statistics Canada

DERIVATION OF BOOK VALUE ESTIMATES

In order to arrive at a book value of non-corporate foreign investment in Canadian real estate, equity factors were estimated and applied to the market value estimates. The book value refers to the original foreign capital invested in the real estate as well as any repayments of related mortgage, domestic earnings retained or any other direct claims on the property. In deriving the equity factors, the following were considered: ratios of cash down payments to total transactions price (available on some assessment rolls), the behaviour of market prices in different regions of Canada and estimates of length of time the properties have been held.

It is the book value estimates which are published in Canada's International Investment Position (IIP) statistics and are presented in Table 2. Other foreign investments in Canadian real estate which are transacted through Canadian corporations are classified in the IIP statistics as either direct or portfolio investments. Direct investment generally refers to foreign investments in a Canadian company, where the foreign investor is presumed to have some say in the management of the company. Since it is difficult to determine such influence, a foreign ownership threshold of 10% or more is used in classifying investments as direct. This is a general rule only, as there are instances where equity investments of less than 10% are deemed to be direct. Investments where the foreign ownership threshold is less than 10% are, however, generally classified as a portfolio investment. Both direct and portfolio investments are recorded at book values only. Market value estimates of these investments are not available. Estimates of direct and portfolio investments at year-end 1980 are also shown in Table 2 to provide an estimate of the total book value of foreign investment in Canadian real estate. Geographical estimates of direct, portfolio and miscellaneous (non-corporate) investment in Canadian real estate are shown in Tables 3, 4 and 5, respectively.

TABLE 2

BOOK VALUE OF TOTAL FOREIGN INVESTMENT IN CANADIAN REAL ESTATE YEAR-ENDS 1977-1980

	1977	1978	1979	1980
	- millions of dollars -			
Direct Investment	898	898	989	1 036
Portfolio Investment	1 723	1 916	1 931	2 049
Miscellaneous (Non Corporate)	590	635	665	705
TOTAL	3 211	3 449	3 585	3 790

Source:

International and Financial Economics Division, Statistics Canada

TABLE 3

BOOK VALUE OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN CANADIAN REAL ESTATE YEAR-ENDS 1977-1980

	1977	1978	1979	1980
	- millions of dollars -			
Owned by residents of:				
United States	144	87	81	71
United Kingdom	194	200	205	150
Other Countries	560	611	703	815
TOTAL	898	898	989	1 036

Source:

International and Financial Economics Division, Statistics Canada

TABLE 4

BOOK VALUE OF FOREIGN PORTFOLIO INVESTMENT IN CANADIAN REAL ESTATE YEAR-ENDS 1977-1980

	1977	1978	1979	1980
	- millions of dollars -			
Owned by residents of:				
United States	1 022	1 488	1 523	1 548
United Kingdom	89	72	27	37
Other Countries	612	356	381	464
TOTAL	1 723	1 916	1 931	2 049

Source:

International and Financial Economics Division, Statistics Canada

TABLE 5

BOOK VALUE OF NON-CORPORATE FOREIGN INVESTMENT IN CANADIAN REAL ESTATE, YEAR-ENDS 1977-1981

	1977	1978	1979	1980	1981
	- millions of dollars -				
Owned by residents of:					
United States	395	400	405	420	435
Other countries	195	235	260	285	300
TOTAL	590	635	665	705	735

Source:

International and Financial Economics Division, Statistics Canada

Capital flows relating to non-corporate foreign investments in Canadian real estate are a component of the item "Other Long Term Capital Transactions" in the balance of payments statistics of Statistics Canada, while direct and portfolio investments in Canadian real estate companies are classified respectively in "Foreign Direct Investment in Canada" and "Outstanding Canadian Stocks", in the balance of payments statistics. Tables 3, 4 and 5 of this chapter were published in the technical note of Statistics Canada Catalogue 67-001 referred to in the Foreward of this report.

CONCLUSION

The study outlined in this chapter represents a first endeavour at measuring non-corporate foreign investment in Canadian real estate. Some of the experimental techniques which were used in the study will likely be reviewed as additional information becomes available. For example, further analysis is required to refine the methodology used in deriving the ratios used in the estimation of market and book value estimates from assessment data. Further research is necessary to effectively estimate the extent of foreign nominee holdings. Given the above qualifications, th estimates contained in the accompanying tables should be viewed only as a rough indicator.

It is anticipated that another benchmark study will be undertaken in a few years, when the methodology will be refined further and the survey coverage extended. As more experience is gained in working with these data, it is hoped that the estimates will be improved and more information made available.

FOOTNOTES

1. Cutler. July/August, 1975. p. 30.
2. Young. p. 354.
3. Ibid. p. 356.
4. Ibid. p. 365.
5. Ibid. p. 358.
6. Ibid.
7. "Court Rules No Discrimination: PEI Land-Ownership Curbs Upheld," The Globe and Mail. June 27, 1975.
8. Prince Edward Island Land Use Commission. p. 2.
9. Ross. p. 19.
10. Wunderlich. p. 28.
11. Aubin. p. 168.
12. Lukasiewicz.
13. Walker.
14. Mage, Clemenson and Lee. p. 2
15. Goodstadt.
16. Ross. p. 8.
17. Patrick.
18. Ross. p. 10.
19. Mage, Clemenson and Lee. p. 2.
20. Lewis.
21. Mage and Stock. p. 9.
22. Ibid. p. 31.
23. Aubin. p. 162.
24. Ibid. p. 34.
25. Best.

26. Aubin. p. 16.

27. Ross. p. 7.

28. Ibid.

29. Ibid.

30. Manitoba News Service. June 18, 1982.

31. "Italian Invasion", The Financial Post. March 5, 1977.

32. Ross. p. 13.

33. Canadian Intergovernmental Conference Secretariat. p. 3.

34. Ibid. p. 37.

35. Aubin. p. 165.

36. Ross. p. 4.

37. Mage and Stock. p. 5.

38. Ibid. p. 6.

39. Johnson.

40. "Province Has 'Something to Hide' about Apartment Deal: Peterson," The Globe and Mail. November 8, 1982.

41. Riehl.

42. Slutsky.

43. Beach.

44. "Updated Facts on Reporting U.S. Property," The Financial Post. February 19, 1983.

SELECTED BIBLIOGRAPHY

Aubin, Henry. 1977. City for Sale. James Lorimer and Company. Toronto.

Beach, Don. 1983. "Own Property in the US? Get Ready to File New Tax Form," The Financial Times, February 7, 1983. p. 22.

Best, Patrick. 1982. "Third World Envoys Buying Prime Ottawa Real Estate, The Citizen. September 13, 1982.

Bruce, Harry. 1975. "Land Grab," McLeans (May, 1975), Toronto: McLean-Hunter Ltd.

Canadian Intergovernmental Conference Secretariat. 1974. "Federal-Provincial Committee on Foreign Ownership of Land: Report to the First Ministers."

Cutler, Maurice. "Foreign Demand for Our Land and Resources," The Canadian Geographer (April 1975).

_____. "Are We Alientating Too Much Recreational Land and Too Much of Our Best Agricultural Land?" The Canadian Geographer (May, 1975).

_____. "How Foreign Owner's Shape Our Cities," The Canadian Geographer (June 1975.)

_____. "The Sale of Canada's Resources," The Canadian Geographer (July/Aug., 1975).

_____. "Shall Canada's Land Go to the Richest Bidders?" The Canadian Geographer (July/Aug., 1975).

Goodstadt, Leo. 1981. "The Chinese Puzzle of 1997," Euromoney. August, 1981. p. 109.

Johnson, Arthur et. al. 1982. "Probe Battles Clock to Untangle Trust Firm Maze," The Globe and Mail. November 8, 1982.

Jones, David Phillip. 1976. "Constitutional Law - Rights of Canadian Citzens - Aliens - Non-Residents - Discrimination - Role of Supreme Court of Canada - Stan Decisis," The Canadian Bar Review (Vol. LIV).

Lewis, Jay. 1979. "Counting on California," Harrowsmith (Number 23, Vol. IV:3).

Lukasiewicz, Mark. 1981. "Canada's Economic Stability Draws West German Investors," The Globe and Mail. November 2, 1981.

Mage, Julius A., Heather A. Clemenson and Grant Lee. 1981. Foreign Ownership of Farm Land in Canada and the United States. Rural Development Outreach Project, University of Guelph.

Mage, Julius A. and G. Stock. 1981. Absentee Land Ownership in the Huron-South Bruce Area of Ontario: Extent, Location and Trends 1975, 1979 and 1980. Rural Development Outreach Project, University of Guelph.

Manning, E.W., J.D. McCuaig and E.N. Ward. 1980. "The Law of the Land," Agrologist (Vol. 9, No. 4).

Patrick, Jill. 1982. "Princes of the City," Toronto Life. January, 1982. p. 32.

Poff, Hathlyn. 1978. "The Good, The Bad and The Swampy," Harrowsmith (Vol. II, No. 12).

Prince Edward Island Land Use Service Centre and the Maritime Resource Management Service of the Council of Maritime Premiers. 1978. Non-Resident Land Ownership Legislation and Administration in Prince Edward Island. Lands Directorate, Environment Canada. Ottawa.

Prince Edward Island Land Use Commission. 1980. Annual Report. Charlottetown.

_____. 1980. Report to the Executive Council on Non-Resident and Corporate Land Ownership. Charlottetown.

Rawson, Mary. 1976. Ill Fares the Land. The Ministr of State for Urban Affairs. Ottawa.

Riehl, Gordon. 1983. "U.S. Property Laws Set Tough Terms," The Globe and Mail. March 7, 1983.

Robinson, Ira M. "Trends in Provincial Land Planning, Control, and Management," Plan Canada (Sept.-Dec., 1977), p. 166-183.

Ross, P.S., and Partners. March 1974. "Impact of Foreign Investment in Commercial and Multiple Family Residential Real Estate in the Greater Vancouver Area," prepared for the Real Estate Board of Greater Vancouver.

Slutsky, Sam. 1983. "Owning U.S. Property Becomes More Taxing," The Financial Post. January 1, 1983.

Spencer, John. 1973. "The Alien Landowner in Canada," The Canadian Bar Review (Vol. LI).

Thompson, Donald N., 1978. "Foreign Ownership in the Canadian Economy," Agrologist (Vol. 7, No. 1).

Troughton, M.J. 1981. The Policy and Legislative Response to Loss of Agricultural Land in Canada. Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Association of Geographers in Corner Brook, Newfoundland.

Vuuren, W. van and G. Lentz. 1981. "Farm Property Assessment and Taxation," Factsheet. Ontario Ministry of Agriculture and Food. Toronto.

Walker, Kathleen. 1982. "Foreign Buyers Snap Up Real Estate," The Citizen. December 20, 1982.

Ward, E. Neville and Valerie Cranmer. "Canada has Land Crisis from Sea to Sea," The Canadian Geographer (December, 1974).

Wunderlich, Gene. 1979. "Foreign Investment in U.S. Real Estate," Foreign Investment in United States Agricultural Land. U.S. Senate, Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry.

Young, David. 1975. "Does MORGAN Clarify the Law?" Osgoode Hall Law Journal (Vol. 13, No. 2).

APPENDIX A

PROVINCE/ TERRITORY	TOTAL AREA INCL. FRESH WATER* (km^2)	CROWN LANDS** (km^2)	PRIVATELY HELD LAND** (km^2)	SELECTED LAWS
NEWFOUND-LAND AND LABRADOR	405 720	Fed. 2 779 Prov. 382 746	17 992	CROWN LANDS (AMENDMENT ACT) S.N. 1971 No. 46-- not yet proclaimed but would restrict granting and leasing of Crown land to resident individuals and corporations.
PRINCE EDWARD ISLAND	5 660	Fed. 45 Prov. 685	4 927	LAND DEVELOPMENT CORPORATION ACT R.S.P.E.I. 1974, C.L.2--established a Crown Corporation to purchase recreational and agricultural properties. RURAL PROPERTY TAX ACT R.S.P.E.I. 1974 R-6--permits the provincial government to regulate the purchase of land by non-residents. Land purchases can, if appropriate, be referred to the L.D.C. who may purchase for public use. PLANNING ACT R.S.P.E.I. 1974 P-6--an agreement to use land in a satisfactory manner may be a condition placed on a non-resident buyer. LAND USE COMMISSION ACT R.S.P.E.I. 1974 c.22--administers and makes recommendations on applications to the Non-Resident and Corporate Land Sales Programs. LANDS PROTECTION ACT R.S.P.E.I. 1982 c.16--repealed s.3,4,4.1,4.2 and 5 of the REAL PROPERTY ACT R.S.P.E.I. 1974, cap. R-4. It states acreage limitations for individuals (resident and non-resident) and corporations (farm and non-farm) and disclosure requirements.

PROVINCE/ TERRITORY	TOTAL AREA INCL. FRESH WATER* (km^2)	CROWN LANDS** (km^2)	PRIVATELY HELD LAND** (km^2)	SELECTED LAWS
NOVA SCOTIA	55 490	Fed. 1 626 Prov. 16 510	37 354	LAND HOLDINGS DISCLOSURE ACT S.N.S. 1969 c.13--non-resident owners are required to register the land area they hold and to declare their citizenship. LANDS AND FORESTS ACT R.S.N.S. 1967 c. 163 Part I --sale is prohibited but non-residents may lease. REAL PROPERTY ACT R.S.N.S. 1967 c. 261--permits aliens, corporations, and companies incorporated in Nova Scotia to purchase land.
NEW BRUNSWICK	73 440	Fed. 2 181 Prov. 31 502	39 754	CROWN LANDS AND FORESTS ACT R.S.N.B. 1973 c. 38.1, 1980--no restrictions. Farm Land Identification Program--exists under Regulation 78 of the REAL PROPERTY TAX ACT, R.S.N.B. 1973, C-R-2.
QUEBEC	1 504 680	Fed. 2 775 Prov. 1 418 486	119 420	LOI SUR L'ACQUISITION DE TERRES AGRICOLES PAR DES NON-RESIDENTS, Bill 41, 1979 LOI SUR LA PROTECTION DE TERRITOIRE AGRICOLE Bill 90, 1978--established a 4.5 million acre protected area for agriculture. LAND TRANSFER DUTIES ACT 1981 c.D-17 LANDS AND FOREST ACT 1977 c.T-9--no restriction on sale, minor restrictions on leasing of certain lands to non-residents.

PROVINCE/ TERRITORY	TOTAL AREA INCL. FRESH WATER* (km^2)	CROWN LANDS** (km^2)	PRIVATELY HELD LAND** (km^2)	SELECTED LAWS
ONTARIO	1 068 580	Fed. 9 886 Prov. 939 673	119 023	LAND TRANSFER TAX ACT S.O. 1972 c.15--a 20% tax on the sale of land to non-residents. CROWN LANDS ACT R.S.O. 1970 c.19--no restrictions on sale, minor restrictions on leasing of certain lands to non-residents. NON-RESIDENT AGRICULTURAL LAND INTERESTS REGISTRATION ACT, (R.S.O. 1980, c. 318)
MANITOBA	649 950	Fed. 5 382 Prov. 506 626	138 079	AGRICULTURAL LANDS PROTECTION ACT S.M. 1977 A-15 --purchase of agricultural lands by non-residents is limited to 20 acres. CROWN LANDS ACT R.S.M. 1970 C 340--sales prohibited to non-residents but land may be leased. FARM LANDS OWNERSHIP ACT S.M. 1982-83-84 c. 22.
SASKAT-CHEWAN	652 330	Fed. 15 649 Prov. 389 312	246 939	SASKATCHEWAN FARM OWNERSHIP ACT R.S.S. 1978 c. S-17 --land holdings of non-residents are limited to 10 acres. CROWN PROVINCIAL LANDS ACT R.S.S. 1978 c.P-31-- no restrictions on sale or lease. LAND BANK ACT R.S.S. 1979 c. L-2--provides for purchase and lease of farms from and to resident farmers.

PROVINCE/ TERRITORY	TOTAL AREA INCL. FRESH WATER* (km^2)	CROWN LANDS** (km^2)	PRIVATELY HELD LAND** (km^2)	SELECTED LAWS
ALBERTA	661 190	Fed. 63 553 Prov. 414 111	183 521	LAND TITLES AMENDMENT ACT S.A. 1974 c. 72--provincial government began to monitor foreign investment in land. FOREIGN OWNERSHIP OF LAND REGULATIONS Reg. 160/1979 --non-Canadian individuals and companies are limited to 20 acre land purchases. AGRICULTURAL AND RECREATIONAL LAND OWNERSHIP ACT R.S.A. 1980 c. 2 (supp.)--non-Canadian individuals are companies are limited to 20 acre land purchases. PUBLIC LANDS ACT S.A. 1973 c. 49--no Crown Land grants to foreigners and prohibits lease to non-residents for agricultural purposes.
BRITISH COLUMBIA	947 800	Fed. 8 984 Prov. 884 572	55 040	LAND TITLE ACT R.S.B.C. 1979 c. 211--purchasers of land must register land and declare their citizenship. AGRICULTURAL LAND COMMISSION ACT R.S.B.C. 1979 c. 9 --provides protection for prime farmland from urban and industrial development. LAND ACT R.S.B.C. 1970 c. 206--prevents sale of Crown land to foreigners. Since 1973, non-resident Canadians and landed immigrants can only lease Crown land if they conform to land-use policies. LAND AMENDMENT ACT S.B.C. 1976 c. 27--prevents the sale of Crown lands to non-Canadians and allows only the lease of waterfront Crown land.

PROVINCE/ TERRITORY	TOTAL AREA INCL. FRESH WATER* (km^2)	CROWN LANDS** (km^2)	PRIVATELY HELD LAND** (km^2)	SELECTED LAWS
NORTHWEST TERRITORIES and YUKON	3 909 770	Fed. 3 911 884 Terr. 3 880	243	

* Figures from Energy, Mines and Resources Canada: Geographical Mapping Division

Note: All figures have been rounded to the nearest 10 to reflect their approximate nature.

** Figures from the Canada Year Book: 1980-81, p. 21,27.

WORKING PAPER SERIES

No. 1: The Ecology of Reclamation of Land Disturbed by Mining: A Selected Bibliography of Canadian References. I.B. Marshall, 1980. En 73-4/1. ISBN 0-662-50724-X.

No. 2: Analysis of the United States Experience in Modifying Land Use to Conserve Energy. W.R.D. Sewell and H.D. Foster, 1980. En 73-4/2E. ISBN 0-662-10867-1.

No. 3: The Influence of Exurbanite Settlement on Rural Areas: A Review of the Canadian Literature. J.D. McRae, 1980. En 73-4/3E. ISBN 0-662-11085-4.

No. 4: The Land Impact of Federal Programs in the Cowichan Valley Regional District, British Columbia. L.R. Barr, 1980. En 73-4/4E. ISBN 0-662-11086-2.

No. 5: The Impact on Agricultural Land Use of Federal Policies and Programs in Kings County, Nova Scotia. S.G. Ryle and P. Gervason, 1980. En 73-4/5E. ISBN 0-662-11087-0.

No. 6: Energy Conservation Through Land Use Planning: A Synthesis of Discussions at a Symposium held in Montreal 26-28 March 1980. W.R.D. Sewell and H.D. Foster, 1980. En 73-4/6E. ISBN 0-662-90812-0.

No. 7: Assessment Procedures in Canada and Their Use in Agricultural Land Preservation. J.D. McCuaig and H.J. Vincent, 1980. En 73-4/7E. ISBN 0-662-11089-7.

No. 8: The Effects on Land Use of Federal Programs in the Windermere Valley. J.D. McCuaig and E.W. Manning, 1980. En 73-4/8E. ISBN 0-662-11117-6.

No. 9: Issues in Canadian Land Use. E.W. Manning, 1980. En 73-4/9. ISBN 0-662-51142-5.

No. 10: The Development of an Ecological Sensitivity Rating for Acid Precipitation Impact Assessment. Background Paper and Results of a Meeting on LRTAP Sensitivity Indices, Canada/United States Impact Assessment Working Group, Detroit, Michigan, December 2, 1980. D.W. Cowell, A.E. Lucas, and C.D.A. Rubec, 1981. En 73-410E. ISBN 0-662-11451-5.

No. 11: The Land Use Impacts of Small Craft Harbours: A Preliminary Investigation. J.D. McCuaig, E.W. Manning, V.P. Neimanis, and E.M. Peterson, 1981. En 73-4/11E. ISBN 0-662-11453-1.

No. 12: Land and the Automobile: A Selected Bibliography. W. Simpson-Lewis and R. McKechnie, 1981. En 73-4/12. ISBN 0-662-51259-6.

No. 13: The Agricultural Use of Marginal Lands: A Review and Bibliography. K.G. Beattie, W.K. Bond, and E.W. Manning, 1981. En 73-4/13E. ISBN 0-662-11454-X.

No. 14: Land Use Classification Systems: An Overview. R.C. Scace, 1981. En 73-4/14E. ISBN 0-662-11434-5.

No. 15: Survey of User Requirements for Land Use Data: Canada Land Use Monitoring Program. D.M. Gierman, 1981. En 73-4/15E. ISBN 0-662-11435-3.

No. 16: Problems in Mapping Non-productive Woodland Using the CLI Present Land Use Classification in Halifax County, Nova Scotia. P.N. Duinker, 1981. En 73-4/16E. ISBN 0-662-11436-1.

No. 17: Land Use Classification for Land Use Monitoring. D.M. Gierman, 1981. En 73-4/17E. ISBN 0-662-11439-6.

* No. 18: Earth Sciences of the Hudson Bay Lowland: Literature Review and Annotated Bibliography. D.W. Cowell, 1982. En 73-4/18E. ISBN 0-662-11539-2.

No. 19: Characteristics of Terrestrial Ecosystems Impinged by Acid Rain Across Canada. C.D.A. Rubec, 1981. En 73-4/19E. ISBN 0-662-11562-7.

No. 20: An Inventory of Federally Maintained Land Data. Arthur Petch and Sandy Macenko, 1982. En 73-4/20E. ISBN 0-662-11880-4.

No. 21: The Impact of Federal Activities on Fruitland Use: Annapolis Valley. Paul D. Bircham, 1983. En 73-4/21E. ISBN 0-662-11959-2.

No. 22: The Impact of Exurbanite Settlement in Rural Areas: A Case Study in the Ottawa-Montreal Axis. James D. McRae, 1982. En 73-4/22E. ISBN 0-662-11788-3.

* These publications are available only in the language of the originating regional office, as indicated by the title.

No. 23: A Method to Assess the Implications of Future Urban Expansion on Rural Land. Chris Cocklin and Barry Smit, 1982. En 73-4/23E. ISBN 0-662-12058-2.

No. 24: Area Sampling Strategies in Relation to Land Use Monitoring Needs and Objectives. C.R. Bryant and L.H. Russwurm, 1983. En 73-4-24E. ISBN 0-663-12320-4.

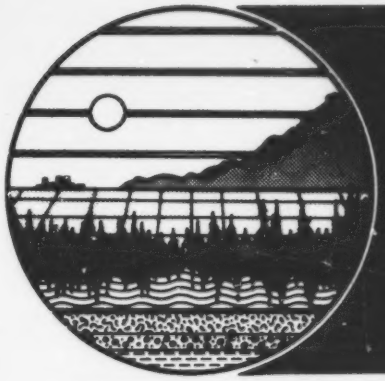
No. 25: Methods of Preserving Wildlife Habitat. Bill Haigis and Will Young, 1983. En 73-4-25E. ISBN 0-662-92035-X.

No. 26: Land Use Change on Wetlands in Southern Canada: Review and Bibliography. P. Lynch-Stewart, 1983. En 73-4/26E. ISBN 0-662-12675-0.

No. 27: An Overview of Crown Land Management in Canada. S.L. Macenko and V.P. Neimanis, 1983. En 73-4/27E. ISBN 0-662-12629-7.

No. 28: The Land Planning Framework of Canada: An Overview. R. Audet and A. Le Hénaff, 1984. En 73-4/28E. ISBN 0-662-12793-5.

No. 29: The Abandonment of Agricultural Land in Gaspé, Quebec: The Causes and the Impacts on Land Use. Diane Lamoureux (not yet published). En 73-4/29E. ISBN 0-662-12799-4.



DIRECTION GENERALE DES TERRES

LANDS DIRECTORATE

Environment CANADA Environnement
0021869I VOL ISS 30 840900
EXC # 001
HD 107 W6714
DOCUMENT DE TRAVAIL. (CANADA. DIREC
TION GENERALE DES TERRES)
OOFF

LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE DE LA TERRE ET DU MARCHÉ FONCIER AU CANADA

DOCUMENT DU TRAVAIL Nº 30

Environnement Canada Environment Canada

Canada

La propriété étrangère de la terre et du marché foncier au Canada

E. Neville Ward en collaboration avec Susan J. Reid-Sen

Septembre 1984

Direction de la politique et de
la recherche sur l'utilisation
des terres

Direction générale des terres

Environnement Canada

Document de travail n° 30

Available in English under the title:

Foreign Ownership of Land and Real Estate in Canada

Ministère des Approvisionnements et Services, 1984

Cat. no EN 73-4/30F

ISBN 0-662-92747-8

PRÉFACE

Depuis l'arrivée des tous premiers Européens au Canada, on s'est préoccupé de la propriété étrangère des terres, ou du problème des propriétaires absents, comme on l'appelait alors. Ces préoccupations persistent de nos jours et se reflètent dans le fait que la plupart des provinces utilisent une législation ou un mécanisme quelconque traitant de la propriété des terres par des non-Canadiens ou, dans certains cas, par les non-résidants d'une province ou d'un territoire donnés.

La présente étude vise trois objectifs, et est répartie en trois chapitres correspondants. Le premier de ces objectifs consiste à présenter un aperçu des législations fédérale, provinciales et territoriales et des mécanismes relatifs à la propriété des terres canadiennes par des étrangers ou des non-résidants. Ce chapitre constitue une mise à jour partielle d'un examen fait en 1973 par le Comité fédéral-provincial sur la propriété étrangère des terres. On y commente la Loi sur la citoyenneté canadienne dans la mesure où elle traite de la vente des terres canadiennes, puis on passe en revue les législations provinciales et territoriales ayant des incidences sur la propriété des terres par les étrangers, les non-résidants ou les deux. On remarquera qu'une grande partie de la législation traite surtout des terres agricoles.

Le second chapitre est un commentaire sur des aspects choisis de la propriété des biens immobiliers au Canada par des étrangers (non-résidants). Les renseignements contenus dans ce chapitre ont été principalement puisés dans des articles de journaux et de magazines, et

dans d'autres publications. Le chapitre se divise en deux parties: les facteurs influençant l'investissement étranger sur le marché foncier canadien, et les canaux d'investissements étrangers.

L'objectif du troisième chapitre consiste à fournir, pour la première fois, certaines statistiques très générales sur la valeur monétaire des investissements étrangers sur le marché foncier canadien, et à identifier les difficultés rencontrées pour recueillir des données plus détaillées. Cette partie du rapport a été préparée par Teresa M. Omiecinski, Division de l'économie internationale et financière, Statistique Canada, et a déjà été publiée sous forme de notes techniques dans le catalogue 67-001 de Statistique Canada, intitulé "Évaluation trimestrielle de la balance canadienne des paiements internationaux, quatrième trimestre 1983".

Au cours de cette étude, il est devenu assez évident qu'il existait sur le sujet une abondante législation, qui visait surtout les terres agricoles. Toutefois, les faits constatés ou les recherches effectuées n'ont pas permis d'établir de façon concluante que la propriété étrangère des terres constituait un problème important ou, même si tel était le cas, qu'il s'agissait d'un problème d'utilisation des terres ou plus spécifiquement d'un problème d'utilisation des terres agricoles. Il semble toutefois s'agir d'un problème manifeste dans un domaine spécialisé, soit l'utilisation des terres côtières non agricoles à des fins récréatives. Il semble qu'une grande partie des lois existantes sur les terres agricoles aient plus été adoptées en réaction aux perceptions locales à l'égard d'un problème, qu'en réponse à des faits concrets au sujet de l'existence de la propriété étrangère des terres, de son importance ou de ses effets.

Cette étude ne permet pas de conclure si la propriété étrangère des terres constitue ou non un problème important en ce qui concerne l'utilisation de la terre, la propriété des terres ou l'économie. Les preuves sont tout simplement insuffisantes. Cette étude révèle toutefois la nécessité d'entreprendre des études plus poussées sur certains sujets, tels les niveaux et les cibles des investissements étrangers sur le marché foncier, la valeur et le rendement de l'utilisation des terres appartenant à des étrangers, les effets économiques sur la valeur des terres et la balance des paiements des divers types de propriété étrangère des terres, ainsi que les coûts et les bénéfices de ce type de propriété pour le Canada. Ces recherches peuvent contribuer à établir une solide base de données, qui permettrait d'évaluer s'il est nécessaire d'adopter des mesures législatives et d'envisager les types de législation appropriés.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE iii

CHAPITRE 1

Introduction 1
La Loi canadienne sur la citoyenneté 3
Législation provinciale 7
Terre-Neuve et Labrador 7
Ile-du-Prince-Édouard 8
Nouvelle-Écosse 11
Nouveau-Brunswick 13
Québec 14
Ontario 16
Manitoba 19
Saskatchewan 21
Alberta 23
Colombie-Britannique 26
Territoires du Nord-Ouest et du Yukon 28
Conclusion 28

CHAPITRE 2

Introduction 30
Facteurs incitant les non-résidants à investir dans le marché foncier canadien 31
A. L'évaluation de la situation à l'étranger 32
B. Facteurs internes 34
Les canaux d'investissement sur le marché foncier canadien 37
A. Intermédiaires 37
B. Les formes de propriété 39
Méthodes de mesure et problèmes 41
A. Les intermédiaires canadiens 43
B. Registres de propriété 44
1. Rôles d'évaluation 44
2. Bureaux d'enregistrement des titres immobiliers .. 46
3. La constitution en société 47
C. Sources réglementaires d'information 49
1. L'agence d'examen des investissements étrangers 49
2. La Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers 50
3. Registres des droits de transfert 51
Conclusion 53

CHAPITRE 3

Introduction 54
Sources de données 55
Traitement des données existantes 57
Calcul des estimations de la valeur marchande 57
Calcul des estimations de la valeur comptable 59
Conclusion 62

NOTES 66

BIBLIOGRAPHIE 68

ANNEXE 71

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

L'objectif de ce chapitre consiste à présenter une synopsis de la législation fédérale et des législations provinciales et territoriales relatives à la propriété étrangère des terres canadiennes. Nous avons examiné la portée et la nature de la législation et identifié les ministères responsables de son application. L'Annexe A présente sous forme de tableaux des statistiques sur les terres et les eaux provinciales et territoriales, et sur les lois relatives à la propriété étrangère des terres.

Les provinces et les territoires du Canada contrôlent à des degrés divers la propriété étrangère des terres, et en particulier des terres agricoles. Plusieurs provinces utilisent depuis de nombreuses années une législation à caractère restrictif. L'Ile-du-Prince-Édouard a imposé dès 1859 des restrictions sur la superficie des terres dont un étranger pouvait être propriétaire. Durant les vingt années suivantes, d'autres provinces l'ont imitée, après que des groupes de pression agricoles aient convaincu plusieurs législatures provinciales de la nécessité d'imposer des restrictions à la propriété étrangère. Ces groupes de pression soutenaient que ces mouvements d'acquisition étaient fréquemment de nature spéculative et faisaient augmenter le prix de la terre, la mettant hors de portée de nombreux jeunes fermiers canadiens.

En 1973, la Cour Suprême du Canada a décidé dans un arrêt de principe, que nous commenterons plus loin, qu'une province a compétence pour restreindre la propriété des terres en se fondant sur le critère de non-résidence. Ce jugement incita les provinces à discuter du problème de la propriété étrangère des terres canadiennes lors de la Conférence des premiers ministres en 1973. Suite à ces échanges, le gouvernement proposa une nouvelle Loi sur la citoyenneté (S.C. 1974-75-76, c. 108), lors du Discours du Trône de septembre 1974; cette loi a été officiellement proclamée le 15 février 1977. L'article 33 de la Loi traite des propriétés des terres par les étrangers.

Les provinces ont des points de vue différents sur la question fondamentale qui se pose en cette matière: l'utilisation ou la propriété des terres. Le Conseil économique des provinces de l'Atlantique a résumé ainsi la problématique:

> "... la réglementation sur l'utilisation des terres ne saurait donner une réponse complète; il est impossible d'éviter indéfiniment le problème de la propriété, même si la planification de l'utilisation des terres était parfaitement conçue et administrée... La planification de l'utilisation des terres ne permet pas d'empêcher à elle seule les étrangers d'acquérir des quantités toujours plus grandes de terres de choix, si l'on n'identifie pas clairement les différentes utilisations que les individus entendent en faire et si l'on n'établit pas la nécessité de concilier tous ces types d'utilisation. L'utilisation et la propriété de la terre sont intimement liées, et toute politique à long terme doit comprendre un mécanisme de contrôle de ces deux éléments."[1]

Par conséquent, les provinces poursuivent leurs efforts en vue d'atteindre un équilibre idéal entre la législation et la réglementation

visant à optimiser l'utilisation des terres de choix et à protéger les terres non développées à la périphérie des centres urbains, ainsi que les terres agricoles de choix, les terres destinées aux activités récréatives et les terrains non développés dans les zones urbaines.

LA LOI CANADIENNE SUR LA CITOYENNETÉ

Le 30 septembre 1974, le gouvernement fédéral a proposé l'adoption d'une nouvelle Loi sur la citoyenneté, dans le discours du Trône. Le 10 octobre, le ministre James Hugh Faulkner (Secrétariat d'État) a présenté en première lecture le projet de loi C-20, Loi sur la citoyenneté, dont l'impression a été ordonnée.

La Loi a été présentée en seconde lecture le 21 mai 1975, puis soumise à l'étape suivante, où l'article 33, qui touche au droit des provinces à contrôler plus strictement les terres situées dans leurs limites territoriales, a fait l'objet de vifs débats. L'article 33 offrait deux options aux provinces. La première se fondait sur la common Law traditionnelle, selon laquelle un étranger ne peut être propriétaire de terres. Toutefois, cet aspect de la common Law a été modifié par les diverses lois canadiennes sur la naturalisation, qui contenaient des dispositions permettant aux étrangers d'acquérir des terres. La deuxième option était nouvelle et donnait aux provinces le droit de restreindre la vente de terres à des individus qui ne sont pas citoyens canadiens, ou à des sociétés ou des associations contrôlées par ces personnes. Le paragraphe 33(6) de cette Loi prévoyait cependant que les provinces ne

pouvaient restreindre la vente de terres à des immigrants reçus résidant habituellement au Canada. Par conséquent, cette solution laissait la porte ouverte à une législation visant les non-Canadiens.

La version finale préparée à la suite des audiences du Comité (le cinquième rapport) fut présentée à la Chambre des Communes le 29 mars 1976. Le 13 avril 1976, le projet de loi fut adopté en troisième lecture. Il reçut par la suite la sanction royale et le projet de loi C-20, Loi sur la citoyenneté, devint le chapitre 108 des Statuts du Canada. En raison de retards dans la rédaction des règlements et la traduction, la Loi n'entra en vigueur que le 15 février 1977.

Dans l'intervalle, la plupart des provinces avaient commencé à intégrer dans leurs législations respectives les droits que la nouvelle Loi sur la citoyenneté donnait au Lieutenant-gouverneur en Conseil.

La décision de la Cour suprême dans l'affaire Richard Alan Morgan et Alan Max Jacobson c. Le Procureur Général de la Province de l'Ile-du-Prince-Édouard et Léo Blacquière et coll., vint offrir une troisième option aux provinces. Cette décision leur permettait de restreindre la vente de terres aux personnes vivant dans la province ou, autrement dit, de légiférer contre les non-résidants, y compris les citoyens canadiens.

Ce jugement constituait l'aboutissement d'une tentative faite par des citoyens des États-Unis résidant à Rochester, New York, en vue d'acheter

des terres dans le comté de Prince, dans l'Ile-du-Prince-Édouard. Le Registraire du comté refusa d'enregistrer l'acte de transfert, puisqu'il contrevenait à l'article 3 de la Real Property Act (R.S.P.E.I. 1951, c. 138) qui ne permettait pas aux non-Canadiens d'être propriétaires fonciers.

Les appelants Morgan et Jacobson ont interjeté appel devant la Cour Suprême de l'Ile-du-Prince-Édouard, qui a rejeté leur pourvoi; ils décidèrent donc d'en appeler à la Cour Suprême du Canada soutenant que cette législation était ultra vires, qu'elle excédait l'autorité de la province et relevait donc de la compétence fédérale. Le jugement unanime de la Cour Suprême, rendu par le Juge en Chef, vînt consacrer la validité de la loi provinciale interdisant la vente de terres aux citoyens canadiens et aux étrangers résidant hors de l'Ile-du-Prince-Édouard.

Les intimés dans cet appel (l'Ile-du-Prince-Édouard) s'en sont tenus à la question suivante: "Aux termes de son pouvoir sur la propriété et les droits civils prévus par le paragraphe 92(13) de la Loi constitutionnelle de 1982, adoptée par le biais du Canada Act, 1982 (R.U.) 1982, c. 11, la province peut-elle faire la distinction entre les résidants et les non-résidants en ce qui a trait à la propriété foncière dans la province, comme le prévoyait la législation contestée."[3]

Le jugement rendu dans l'affaire Morgan a établi plusieurs principes, et surtout que les provinces ont priorité pour réglementer la propriété foncière sur leur territoire. En outre, il semblerait "que la propriété

foncière ne puisse plus être considérée comme une caractéristique constitutive de la citoyenneté canadienne."[4]

Les intimés dans l'affaire Morgan ont plaidé que l'Alberta avait adopté une législation semblable par le biais de la Communal Property Act (R.S.A. 1955, c. 52); ils ont fait valoir que le gouvernement albertain avait restreint l'acquisition de terres par les colonies hutterites, ce pouvoir ayant été confirmé par le jugement rendu dans l'affaire Walter (Walter c. A.G. de l'Alberta, 1969, R.C.S. 383).

> "Il convient de souligner que la législation contestée dans l'affaire Walter a été reconnue valide malgré qu'elle fut dirigée contre un groupe de personnes particulier. On pourrait donc en conclure qu'une province peut légalement interdire la propriété foncière aux citoyens canadiens non-résidants, ainsi qu'aux étrangers. Par conséquent, la législation ne serait invalide que si elle visait un sujet de compétence fédérale exclusive."[5]

La Cour Suprême du Canada a décidé qu'en adoptant cette législation, la province exerçait validement son droit d'adopter des lois au sujet de la propriété des terres dans la province, aux termes du paragraphe 92(13) de l'Acte d'Amérique du Nord Britannique (devenu depuis la Loi constitutionnelle).

"Le Juge en chef Laskin a donc interprété libéralement la décision rendue dans l'affaire Walter; une province peut réglementer non seulement le mode de propriété de la terre, mais légiférer également sur les groupes de personnes qui peuvent en être propriétaires."[6] Le Juge en chef réfutait ainsi tout argument fondé sur l'aspect discriminatoire de la

législation. Ce jugement a donc pavé la voie à la troisième option de restriction des ventes de terres provinciales, soit la législation visant les non-résidants, y compris les citoyens canadiens. Quatre provinces se sont prévalues de cette option: le Manitoba, l'Ile-du-Prince-Édouard, le Québec et la Saskatchewan.

LÉGISLATION PROVINCIALE

TERRE-NEUVE ET LABRADOR

Terre-Neuve n'a adopté aucune législation régissant la propriété étrangère sur son territoire, puisque cela ne constitue pas un problème suffisamment important à l'heure actuelle pour préoccuper les autorités provinciales.

A la suite des récentes découvertes de pétrole et de gaz sur les côtes de Terre-Neuve, le ministère provincial du Développement a établi un Comité chargé de contrôler les activités relatives au développement. Le Comité a également participé activement à la désignation de 19 communautés rurales qui pourraient être touchées par les développements côtiers. Le ministère du Développement contrôlera et surveillera toutes les transactions foncières et le développement dans ces communautés.

En 1971, la législature a adopté une modification (S.N. 1971, no 46) à la Crown Lands Act (R.S.N. 1970, c. 71) prévoyant qu'il est interdit d'accorder une autorisation, un bail, une licence ou un permis à une

société ou une personne non résidante, à l'exception des développements industriels ou commerciaux approuvés par Arrêté-en-conseil (par. 122 b); toutefois, elle n'est jamais entrée en vigueur.

A l'heure actuelle, la seule restriction sur l'acquisition de terres par des non-résidants dans la province est une politique gouvernementale stipulant que ceux-ci ne peuvent obtenir un permis d'occupation pour un chalet éloigné, c'est-à-dire un chalet où l'on n'a pas accès par la route.

ILE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

La législation sur la propriété des terres dans l'Ile-du-Prince-Édouard (I.-P.-É.) remonte à 1859. La Real Property Act (R.S.P.E.I. 1951, c. 138), qui contient les restrictions, a été souvent modifiée (1914, 1939, 1972, 1974, 1975, 1977, 1980). En 1972, les limitations à la propriété des terres imposées aux étrangers furent étendues aux non-résidants canadiens, aux termes de la Act to Amend the Real Property Act (R.S.P.E.I. 1974, c. R-4). En 1974, ces restrictions furent étendues à toutes les sociétés, résidantes et non-résidantes. La législation prévoyait que les personnes non-résidantes et toutes les sociétés désirant acquérir et détenir plus de quatre hectares (10 acres) de terre ou 330 pieds (5 chaines) de terre en bordure des côtes doivent d'abord obtenir l'autorisation du Lieutenant-gouverneur-en-conseil. En 1982, la Land Protection Act (R.S.P.E.I. 1982, c. 16) a été substituée à la Real Property Act; elle maintenait le régime antérieur mais ajoutait des

limites maximales absolues sur toute la propriété foncière. La législation avait un caractère à la fois réglementaire et prohibitif. Les modifications de 1972 à la Real Property Act ont été contestées devant la Cour Suprême du Canada (Richard Alan Morgan et Alan Max Jacobson c. Le Procureur Général de la Province de l'Ile-du-Prince-Édouard et Léo Blacquière). Rendant jugement au nom de la Cour entière, le Juge en chef Bora Laskin a rejeté les arguments voulant que cette Loi constituait de la discrimination à l'égard des canadiens des autres provinces:

> "Il ne s'agit pas ici d'une tentative de réglementer ou de contrôler ce que les résidants étrangers de l'Ile-du-Prince-Édouard peuvent y faire ou ce qui leur y est interdit, mais plutôt d'une limitation de l'acquisition de la propriété foncière par des non-résidants."[7]

Les programmes d'identification des terres établis aux termes de la Planning Act (R.S.P.E.I. 1974, c. P-6) n'ont été appliqués qu'en 1977. Ces programmes permettaient de s'assurer que les terres acquises par des non-résidants et des sociétés ne seraient pas inutilement divisées, et que les bonnes terres agricoles seraient maintenues dans un état permettant leur utilisation immédiate.

En 1980, la Land Use Commission, organisme indépendant établi aux termes de la Planning Act, a pris la responsabilité administrative du programme de vente de terres aux non-résidants et aux sociétés. La Land Use Commission traite les demandes reçues dans le cadre de ces programmes, puis fait ses recommandations au Conseil exécutif à l'égard de chaque demande. Cette démarche peut prendre seulement dix jours pour les

simples autorisations ou refus, mais la législation prévoit un délai maximum de six mois pour compléter l'entente d'identification des terres. Cette entente permet de s'assurer que les terres ne seront pas inutilement subdivisées et que les bonnes terres agricoles seront maintenues dans un état permettant de les utiliser immédiatement. En 1980, "la Commission a fait des recommandations à l'égard de demandes présentées par 141 personnes non-résidantes et 89 sociétés. Des accords d'identification des terres ont été signés à l'égard de 78 propriétés. Trois audiences ont été tenues à la suite de demandes en vue de faire exempter certaines terres de l'accord d'identification des terres."[8]

A l'heure actuelle, dans l'Ile-du-Prince-Édouard, une personne non-résidante ou une société non-agricole qui désire acquérir plus de quatre hectares de terres doit donc présenter une demande à la Land Use Commission, personnellement ou par l'intermédiaire d'un avocat. En outre, aucune personne ne peut détenir plus de 400 hectares (1000 acres) et aucune société ne peut détenir plus de 1 200 hectares (3000 acres) à moins de prouver au Cabinet que l'intérêt public le justifie.

La Lands Protection Act, entrée en vigueur en mai 1982, renforce les anciennes modifications à la Real Property Act, qui ont été abrogées, et introduit le concept d'une superficie maximale, applicable à la fois aux résidants et au non-résidants. Les mesures d'exécution relatives à la réglementation de la propriété et à la location des terres ont également été renforcées.

L'Ile-du-Prince-Édouard dispose d'un instrument législatif efficace pour contrôler la propriété foncière des non-résidants et des sociétés. Cette législation semble avoir permis d'empêcher des non-résidants de faire des achats importants de type spéculatif, et a permis à la province d'acheter des terres pour les programmes gouvernementaux et pour les fins publiques par le biais de sa législation sur les terres. La législation n'a jamais eu pour but d'interdire tous les achats de terre par des non-résidants ou des sociétés, mais elle permet à la province de contrôler le type et l'importance des transactions foncières, et de poursuivre sa politique qui consiste à préserver le mode traditionnel de propriété foncière dans la province.

NOUVELLE-ÉCOSSE

La législation adoptée en Nouvelle-Écosse en 1967 et en 1969 au sujet de la propriété des terres n'a pas été modifiée. La Land Holding Disclosure Act (S.N.S. 1969, c. 13) a été adoptée afin d'obliger les non-résidants à inscrire leur propriété foncière auprès d'un registre spécial, à fournir un relevé à jour de l'endroit et de la superficie des terres détenues par les non-résidants en Nouvelle-Écosse. La loi oblige les sociétés qui sont propriétaires de terres ou en acquièrent dans la province à produire une déclaration au sujet des terres et de leur propriété.

par. 6(1) La déclaration de divulgation exigée par la Loi doit être faite par écrit, selon les modalités prescrites par le ministre et doit indiquer:

(a) le nom et l'adresse complets du non-résidant ou de la société;
(b) la description de la terre visée par l'acte de transfert;
(c) les raisons de l'acquisition de la terre; et
(d) tout autre renseignement exigé par le ministre.

a.8 La présente Loi ne s'applique pas à une terre située dans les limites d'une cité ou d'une ville. (S.N.S. 1969, c. 13, par. 6(1) et a.8)

En 1975, on a estimé qu'environ 2/3 des terres possédées par des non-résidants avaient été enregistrées. On étudie actuellement d'autres méthodes permettant d'améliorer la collecte des renseignements sur les propriétés détenues par des non-résidants.

La Real Property Act (R.S.N.S. 1967, c. 261) traite des droits des étrangers:

a.1 Les étrangers, les sociétés et les compagnies incorporées hors de Nouvelle-Écosse peuvent acquérir, détenir, posséder et céder des biens fonciers dans la province. (R.S.N.S. 1967, c.261, a.1)

La vente et la location des terres de la Couronne à toute personne est maintenant considérée comme une situation spéciale, qui exige l'autorisation du Lieutenant-gouverneur-en-conseil.

Le rapport présenté par le Select Committee on Non-resident Ownership of Land en 1974 à l'Assemblée Législative concluait ce qui suit:

> "L'expression 'propriété foncière des non-résidants' est utilisée mal à propos, puisque le problème ne réside pas dans la propriété des terres. Le Comité conclut que les véritables problèmes et difficultés résident dans l'utilisation des terres et leur taxation."

NOUVEAU-BRUNSWICK

Le Nouveau-Brunswick ne possède pas de législation restreignant la propriété des terres. La province contrôle la situation de la propriété étrangère des fermes dans le cadre de son Programme de désignation des terres agricoles. La seule mention relative aux étrangers dans la législation antérieure leur permettait d'acquérir, de détenir et de céder des biens fonciers dans la province. Voir la Loi sur l'impôt foncier (L.R.N.B. 1973, c. R-2) codification du 31 décembre 1980.

Aux termes du règlement 78 de la Loi sur l'impôt foncier, le ministre de l'Agriculture et du Développement rural a la responsabilité d'administrer le Programme de désignation des terres agricoles. Le ministre nomme un registraire du Programme, qui doit maintenir un registre des terres agricoles.

Le Programme de désignation des terres agricoles est conçu pour permettre aux propriétaires, qu'ils soient résidants ou non, de différer le paiement des taxes provinciales sur les terres agricoles identifiées à des fins d'utilisation agricole; le taux actuel est de 1,50 $ pour 100 $ d'évaluation. Cette mesure a été adoptée afin d'encourager la préservation des terres agricoles pour la culture et pour combattre les tendances dans le développement de l'utilisation des terres, qui portent préjudice à la viabilité et à la prospérité de l'industrie agricole.

Les demandes de désignation, qui sont faites de façon volontaire, doivent être reçues au plus tard le 1er août de l'année précédente. Le terme "désignation" signifie qu'un propriétaire déclare avoir l'intention de continuer à cultiver sa terre et de ne prendre aucune mesure susceptible d'en empêcher à l'avenir l'utilisation à des fins agricoles. Le caractère volontaire du Programme limite son efficacité pour identifier les propriétaires non-résidants ou étrangers.

Les terres admissibles à ce Programme doivent avoir une superficie minimale de 2 hectares (5 acres). Elles doivent être utilisées pour la production de produits agricoles, pouvoir être utilisées pour la production agricole durant l'année de la demande, ou il doit s'agir de terres cultivées de temps à autre ou exploitées pour la production de nourriture pour les humains ou le bétail. Toutefois, tant que la terre reste viable à des fins agricoles, les étrangers ou les non-résidants propriétaires de terres identifiées dans le cadre du Programme de désignation des terres agricoles ne sont assujettis à aucune pénalité.

QUÉBEC

Le projet de loi 90, sanctionné en 1978, s'intitule "La Loi sur la protection du territoire agricole" (L.R.Q. 1978, c. P-41.1). Le ministre de l'Agriculture, qui est responsable de l'application de la Loi, a créé la Commission de protection du territoire agricole du Québec, qui a pour mandat d'assurer la préservation des terres agricoles au Québec. L'article 22 de la Loi stipule que: "le gouvernement peut, par décret,

identifier comme une région agricole désignée toute partie du territoire du Québec", tandis que l'article 26 prévoit que "dans une région agricole désignée, une personne ne peut sans l'autorisation de la Commission utiliser un lot à une fin autre que l'agriculture."

En 1979, l'Assemblée Nationale a adopté le projet de loi 41, la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidants (L.R.Q. 1979, c.A-4). Cette Loi régit l'acquisition des terres agricoles par des non-résidants et définit les positions de principe de la province à cet égard. L'article 2 définit un résidant comme une personne qui "a résidé au Québec durant au moins 366 jours au cours des 24 mois précédant la date d'acquisition de la terre agricole." L'article 3 apporte des exceptions à cette disposition, tandis que l'article 4 définit les autres résidants comme les personnes ayant acquis des actions dans une société dont le principal actif est une terre agricole, ou des personnes ayant acquis des terres au nom d'un non-résidant.

Si un non-résidant désire acquérir une terre agricole, une terre devant être utilisée uniquement à des fins agricoles, il doit en faire la demande à la Commission, en suivant une procédure semblable à celle de l'Ile-du-Prince-Édouard. Sur réception de la demande, la Commission examine les conditions biophysiques du terrain et de l'environnement afin de déterminer si la terre en question se prête à la culture ou à l'élevage du bétail. En étudiant la demande, la Commission tient compte des répercussions économiques de l'octroi de la demande, ainsi que de ses effets sur la communauté agricole et son fonctionnement.

La Loi concernant les droits sur les transferts de terrains (L.R.Q. 1981, c. D-17) impose une taxe de 33 1/3 % sur le transfert des terrains (a.4) à toutes les personnes ne résidant pas au Canada (a.1), ou aux sociétés dont le siège social n'est pas au Canada. Ces sociétés sont définies au paragraphe 1(f) de la Loi comme celles dont 50 % des actions du capital social sont détenues par des Canadiens non-résidants, ou celles dont plus de la moitié des administrateurs ne sont pas résidents au Canada, ou celles dont plus de la moitié des membres ne résident pas au Canada, ou qui sont contrôlées directement ou indirectement, de quelque manière que ce soit, par une ou plusieurs personnes ne résidant pas au Canada. Cette taxe est conçue de façon à décourager la vente de terres à des personnes qui ne résident pas au Canada.

Au Québec, les terres de la Couronne sont administrées par le ministre de l'Énergie et des Ressources. Ce dernier réglemente la vente de ces terres, mais la Loi ne l'empêche pas de les louer à des étrangers ou à des non-résidants.

ONTARIO

Aux termes de la Loi sur les biens immobiliers des étrangers (R.S.O. 1970, c. 19):

> 1 Tout étranger peut recevoir par don, cession, héritage, legs ou autrement, et détenir, posséder, réclamer, recouvrer, céder, léguer, transmettre des biens immobiliers en Ontario et en jouir, au même titre qu'un sujet de Sa Majesté, par naissance ou à la suite d'une naturalisation. (R.S.O. 1960, c. 13, a.1)

Toutefois, dans le but d'obtenir des renseignements sur la superficie des terres agricoles appartenant à des non-résidants en Ontario, l'Assemblée législative a adopté le Projet de loi 60, Loi sur l'enregistrement des droits sur les biens-fonds agricoles des non-résidants, qui est entrée en vigueur le 1er décembre 1980 (R.S.O. 1980, c. 318). Un non-résidant est défini comme suit: i) un individu qui ne réside pas ordinairement au Canada ou qui, s'il y réside ordinairement, n'est pas citoyen canadien; ii) une société non-résidante; iii) une société en nom collectif, un consortium, une association ou un autre organisme dont la moitié ou plus des membres sont des non-résidants, ou dont les intérêts représentent 50 % ou plus de la valeur totale de la propriété; iv) une fiducie dans laquelle des non-résidants au sens des alinéas i), ii) ou iii) détiennent 50% ou plus des intérêts à titre de bénéficiaire (projet de loi 60, par. 1(e)). Les non-résidants sont tenus de produire un rapport d'enregistrement lorsqu'ils sont propriétaires d'une terre de plus de dix hectares ou qu'ils y possèdent des intérêts. Le rapport doit être produit au plus tard le 30 novembre 1981 au sujet de tout intérêt dans des terres agricoles détenues au 1er décembre 1980. Toute transaction, nouvelle acquisition ou cessation d'intérêt survenue après le 1er décembre 1980 doit être enregistrée dans les 90 jours.

Le rapport d'enregistrement expire cinq ans après la date où il a été produit. Le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation est responsable de l'application de cette Loi et quatre inspecteurs sont

nommés pour faire respecter les règlements pris par le Lieutenant-gouverneur-en-conseil. Toute infraction à la Loi rend son auteur passible d'une amende ne dépassant pas 25 000 $. Toutefois, l'application de la Loi sur l'enregistrement des droits sur les biens-fonds des non-résidants a été entravée parce qu'elle n'a pas été respectée.

Avant que cette Loi n'existe, la réglementation des propriétaires étrangers ou les mesures dissuasives à leur égard se trouvaient dans la Loi sur les droits de mutation immobilière (R.S.O. 1980, c. 231; mod. 1983, c. 20), qui permet d'imposer un droit de 20 % aux non-résidants sur les transferts de biens immobiliers. La Loi des droits sur la spéculation foncière (R.S.O 1974, c. 16) imposait également un droit additionnel de 50 % sur la plus-value réalisée lors de la vente de terres désignées, par des résidants et des non-résidants, afin de décourager la spéculation; toutefois, cette loi a été abrogée en 1978 par la Lands Speculation Tax Repeal Act (R.S.O. 1978, c. 59).

La Loi sur les terres de la Couronne (R.S.O. 1970, c. 19) donne préférence aux résidants de l'Ontario pendant une année; si la propriété n'est pas vendue dans ce délai, la terre est offerte à tous les résidants canadiens. Après deux ans, un étranger a le droit d'acheter une terre de la Couronne.

MANITOBA

La première législation manitobaine contrôlant la propriété étrangère des terres agricoles est entrée en vigueur le 1er avril 1977. La Loi a été modifiée le 20 juillet 1978 et le 15 juillet 1981. La Loi sur la protection des terres agricoles (L.M. 1977, c. 45) maintenant en vigueur interdit à un étranger ou à une société contrôlée à l'étranger d'être propriétaire de plus de huit hectares (20 acres). Les citoyens canadiens ou les immigrants reçus résidant de façon permanente au Canada ne sont pas assujettis à des restrictions dans l'achat de terres agricoles. La loi est administrée par la Commission de protection des terres agricoles, sous l'égide du ministère de l'Agriculture.

La Loi sur les terres domaniales (L.R.M. 1970, c. 340) ne traite pas spécifiquement des acquisitions de terres domaniales par les non-résidants ou les étrangers. Les terres domaniales (agricoles) sont vendues par appel d'offres publiques et sont sujettes aux restrictions imposées par la Loi sur la protection des terres agricoles, ainsi qu'à l'autorisation du Lieutenant-gouverneur-en-conseil. Les terres domaniales (non agricoles) sont vendues sans restriction sur la résidence ou la nationalité.

Par exemple, un citoyen américain peut acheter une terre domaniale afin d'y établir un chalet de pêche dans le nord du Manitoba, mais ne pourrait acheter une terre domaniale dans les régions agricoles pour y établir une ferme. Un citoyen canadien aurait quant à lui le droit d'acheter une terre domaniale, qu'elle soit agricole ou non.

La législation mentionnée ci-dessus permet à tout Canadien ou résidant permanent d'acheter une terre. Au mois d'août 1983 toutefois, la Loi sur la propriété des terres agricoles a été adoptée en troisième lecture sous forme modifiée, mais elle n'a pas été proclamée. Cette législation a pour objet de renforcer la ferme familiale en restreignant l'achat de propriétaires absents et des spéculateurs. Cette législation ressemble à celles de l'Ile-du-Prince-Édouard, du Québec et de la Saskatchewan. Les non-résidants et les sociétés non agricoles ne peuvent acheter plus de quatre hectares (10 acres). Les résidants du Manitoba et les sociétés exploitant une ferme familiale peuvent acheter autant de terres qu'ils le désirent.

En réponse aux préoccupations exprimées par des individus et des sociétés, les modifications suivantes ont été intégrées à la version finale de la Loi sur la propriété des terres agricoles:

- les individus et les sociétés peuvent conserver les terres achetées avant la date de proclamation de la Loi;
- une nouvelle disposition permettant aux non-résidants ou aux sociétés non agricoles d'acheter et de disposer de leurs intérêts dans des terres agricoles, dans la mesure où la superficie totale de terres possédées n'augmente pas;
- la Loi modifiée permet également aux actionnaires de sociétés exploitant une ferme familiale de léguer leurs actions par testament à toute personne, indépendamment de son lieu de résidence. Ceci donne aux actionnaires des sociétés exploitant une ferme familiale les mêmes droits qu'aux individus qui sont propriétaires uniques d'une terre;
- la Commission de la propriété des terres agricoles administre la loi en fonction d'une série de lignes directrices permettant des exemptions aux législations, si des cas particuliers se présentent.

SASKATCHEWAN

La Saskatchewan Farm Ownership Act (R.S.S. 1978, c. S-17) a été adoptée en 1974 afin de limiter la superficie des terres agricoles de Saskatchewan que des non-résidants de cette province ou des sociétés non agricoles pourraient acquérir ou dont ils pourraient être propriétaires. Initialement, la valeur totale de l'ensemble des biens-fonds détenus par les non-résidants de Saskatchewan (y compris les terres possédées par leur conjoint et enfants à charge) ne pouvait dépasser 15 000 $, selon la valeur au rôle pour fins de taxation municipale. Un résidant était défini comme un individu qui résidait en Saskatchewan pendant 183 jours ou plus par an, ou un agriculteur qui résidait hors de Saskatchewan pendant 183 jours ou plus par année, mais dans un rayon de 32 kilomètres (20 milles) des limites de la province.

La loi n'obligeait pas les non-résidants déjà propriétaires de terres excédant ce maximum à se départir d'une partie quelconque de leur terre. Elle prévoyait une exemption pour les non-résidants désireux d'acquérir des terres d'un fermier de la Saskatchewan avec lequel ils avaient des liens de parenté (durant les cinq années précédentes). La loi n'obligeait pas les agriculteurs de Saskatchewan (durant les cinq années précédentes) à disposer d'une partie quelconque de leur terre s'ils quittaient la province.

En réponse aux achats de terres agricoles de Saskatchewan par des non-résidants, la Saskatchewan Farm Ownership Act fut modifiée le 15 septembre 1977 afin de réduire à 64 hectares la superficie maximale de

terres que pouvaient posséder les non-résidants. Les principes établis aux termes de la loi originale restaient en vigueur, la loi prévoyant une exemption pour les agriculteurs de Saskatchewan et leurs parents non résidants ainsi que pour les agriculteurs résidant hors de Saskatchewan dans un rayon de 32 kilomètres (20 milles) des limites de la province. Par ailleurs, la loi n'obligeait pas les non-résidants à disposer des terres acquises entre le 31 mars 1974 et le 15 septembre 1977.

La législation donnait jusqu'au 1er janvier 1994 aux sociétés non agricoles détenant plus de 64 hectares de terre pour en réduire la superficie dans les limites permises. Pour entrer dans la catégorie des sociétés agricoles, la compagnie devait s'occuper principalement d'agriculture et être possédée et contrôlée au moins à 60 % par des fermiers résidants.

La législation prévoyait l'établissement du Saskatchewan Farm Ownership Board, chargé d'appliquer la Loi, et lui donna le pouvoir de rendre des ordonnances de déssaisissement au cas de violation de la loi. Cette commission avait également le pouvoir d'accorder des exemptions à des résidants potentiels et aux sociétés non agricoles désireuses d'acquérir des terres agricoles à des fins non agricoles.

Durant la deuxième session de la 19e Législature de la Saskatchewan, la Saskatchewan Farm Ownership Act fut une fois de plus modifiée. Les

faits saillants des modifications sont les suivants:

- à partir du 6 mai 1980, la superficie totale maximale pouvant être détenue par des non-résidants et des sociétés non agricoles est de quatre hectares (10 acres);
- les non-résidants ne sont pas tenus de disposer des terres acquises avant le 6 mai 1980;
- les sociétés non agricoles doivent disposer au plus tard le 1er janvier 1994 de la partie des terres excédant la limite maximale de quatre hectares, acquises avant le 6 mai 1980;
- les agriculteurs résidant hors de Saskatchewan mais dans un rayon de 32 kilomètres des limites de la province ne bénéficient plus d'une exemption à la loi; s'ils veulent acquérir d'autres terres en Saskatchewan, ces agriculteurs doivent obtenir une exemption écrite de la Saskatchewan Farm Ownership Board;
- une personne ou une société résidante de la Saskatchewan qui acquiert des terres au nom d'un non-résidant ou d'une société non agricole se rend coupable d'une infraction à la Loi;
- la Saskatchewan Farm Ownership Board a le pouvoir d'accorder des exemptions aux sociétés non agricoles et aux personnes non-résidantes;
- pour se qualifier comme société agricole, la compagnie doit s'occuper principalement d'agriculture et la majorité des actions votantes émises doivent appartenir à des agriculteurs résidants.

Les terres de la Couronne ne peuvent être vendues ou louées qu'à des résidants de la Saskatchewan. La Provincial Lands Act (R.S.S. 1978, c. P-31) et les règlements pris aux termes de cette Loi prévoient certaines exemptions et des conditions particulières relatives aux baux.

ALBERTA

La législation limitant la propriété des terres en Alberta remonte à 1942 (Land Sales Prohibition Act S.A. 1942, C. 16). La loi stipule que

"... nul ne peut, directement ou par l'intermédiaire d'un employé ou d'un mandataire, vendre ou convenir de vendre des terres à un ennemi étranger ou à un Hutterite" (c. 16, a. 2). Cette loi a été remplacée en 1947 par la Communal Property Act (R.S.A. 1955, c. 52), mais la législation anti-hutterite n'a été abrogée qu'en 1972.

En 1972, le Comité spécial sur l'investissement étranger de l'Alberta a présenté ses rapports provisoire et supplémentaire au sujet des terres publiques et privées, qui ont abouti à l'adoption de la Public Lands Amendment Act (S.A. 1973, c. 49) et à l'inclusion de l'article 21.1 dans la Public Lands Act (R.S.A. 1980, c. P-30). Cet article interdit la vente de terres publiques aux individus qui ne sont pas citoyens canadiens et à des sociétés non canadiennes. Une société non canadienne est une société dont 75 % des actions ordinaires ne sont pas détenues par des citoyens canadiens.

Aux termes de la Public Lands Act, les terres publiques en Alberta peuvent être vendues à des citoyens canadiens et à des sociétés canadiennes. Les terres publiques peuvent également être vendues à des sociétés non canadiennes à des fins commerciales ou industrielles, mais la vente est assujettie en ce cas à une entente de rachat. Cette entente permet de s'assurer que si l'acheteur n'a plus besoin des terres en question pour les fins initialement envisagées lors de la vente, la province de l'Alberta possède un droit prioritaire de rachat.

La Land Titles Amendment Act (R.S.A. 1974, c. 72) a été proclamée en 1974 et, le 1er juin 1975, la province a commencé à contrôler les acquisitons de terres en Alberta par des citoyens étrangers. La loi prévoyait qu'un transfert de biens-fonds ou un avis d'opposition à l'égard de terres ne pourrait être enregistré s'il n'était accompagné d'une déclaration relative à la citoyenneté de chaque cessionnaire ou acheteur.

Le 26 février 1977, des règlements temporaires sur la propriété étrangère des terres furent adoptés sous la double autorité de l'article 33 de la Loi sur les citoyens canadiens et de la Alberta Agricultural and Recreational Land Ownership Act (R.S.A. 1980, c. A-9). Les règlements permanents furent adoptés le 1er juin 1979. Cette législation interdit à un individu qui n'est pas citoyen canadien ou résidant permanent (immigrant reçu), ou une société sous contrôle étranger dont 50 % ou plus des actions sont détenues par des étrangers, d'acquérir des droits sur des "terres contrôlées", c'est-à-dire toute terre située hors des limites d'une cité, d'une ville, d'une nouvelle ville, d'un village ou d'un village d'été. Les non-résidants et les sociétés étrangères peuvent posséder des parcelles de terres d'une superficie maximale de huit hectares (20 acres). Aucune limite n'est apportée aux transferts par voie successorale, en raison du décès d'une personne.

Les règlements prévoient certaines exemptions pour les développements industriel, commercial et résidentiel, ainsi que pour le développement des ressources. La législation encourage également les entreprises

commerciales à risques partagés avec des sociétés canadiennes, ainsi que les développements qui créent des emplois pour les Albertains.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

En Colombie-Britannique, où l'on ne retrouve que 1,6 % des terres de catégories 1 à 3 de l'Inventaire des terres du Canada, il est capital que ces terres soient adéquatement utilisées. La législature a adopté trois lois dour régir l'utilisation de ces types de terres. Bien qu'il n'existe pas de législation interdisant la vente de terres à des étrangers ou à des non-résidants, la Agricultural Land Commission Act (R.S.B.C. 1979, c. 9) traite de l'utilisation des terres, son principal objectif consistant à préserver les terres agricoles et à assurer la poursuite de l'exploitation des fermes. Les deux autres lois sont la Land Title Act (R.S.B.C. 1979, c. 211), en vertu de laquelle on essaie d'évaluer la situation relative à la propriété des terres, et la Land Amendment Act (S.B.C. 1976, c. 27), qui permet de réserver les terres à l'agriculture.

La Agricultural Land Commission est chargée de l'application de la première Loi, dont l'article 7 énonce le mandat et les pouvoirs de la Commission; celle-ci a pour mandat:

(a) de préserver les terres agricoles;
(b) d'encourager l'établissement et la poursuite de l'exploitation des fermes, et s'assurer que l'utilisation qui est faite des terres dans les réserves de terres agricoles est compatible avec les fins agricoles;

(c) d'aider les municipalités et les districts régionaux à préparer les plans de préservation des terres exigés aux termes de la présente Loi. (R.S.B.C. 1979, c. 9, a. 7)

Pour atteindre ces objectifs, la Commission a le pouvoir d'acquérir des terres et d'en disposer, seule ou en coopération avec le Canada, par le biais de ses organismes ou sociétés, avec un ministère de la province, ou avec une municipalité ou un district régional.

L'article 8 de la Loi définit ainsi les "terres agricoles":

> Aux fins de l'article 7, la Commission peut, avec l'autorisation préalable du Lieutenant-gouverneur-en-conseil, désigner comme terres agricoles, des terres, y compris des terres de la Couronne, qui se prêtent à l'exploitation agricole. (R.S.B.C. 1979, c. 9, a.8)

Les règlements d'application et toutes leurs annexes portent la référence suivante: B.C. Reg. 313/78-Agricultural Land Reserve Procedure Regulation. La Agricultural Land Commission Act a été adoptée afin de protéger les rares terres agricoles des empiètements des villes, ainsi que des demandes de l'industrie récréative et de l'industrie des ressources, comme l'exploitation forestière et minière.

La Land Title Act oblige toute personne demandant à se faire enregistrer comme propriétaire ou détenteur de tout droit sur des terres, à fournir une déclaration statutaire de citoyenneté. Les sociétés doivent indiquer le nombre d'administrateurs et donner des détails sur leur citoyenneté et leur lieu de résidence. On essayait ainsi d'obtenir certains renseignements sur la situation des propriétaires.

En 1979, l'Assemblée législative a adopté la Land Amendment Act qui interdisait la vente de terres de la Couronne à des non-Canadiens et stipulait que les terres de la Couronne en bordure d'un cours d'eau pouvaient seulement être louées. Depuis lors, la Colombie-Britannique a pris des mesures visant à restreindre la revente des terres agricoles de la Couronne qui n'étaient pas antérieurement visées par la Land Amendment Act de 1979.

TERRITOIRES DU NORD-OUEST ET DU YUKON

Il n'existe aucune législation interdisant la vente ou la location de terres à des non-résidants ou à des étrangers dans ces territoires. A l'heure actuelle, toutefois, un gel a été décrété sur les dispositions de terres dans les Territoires, jusqu'à ce que toutes les réclamations territoriales en suspens aient été réglées.

CONCLUSION

Bien que les problèmes relatifs à la propriété des terres soient semblables dans tout le pays, les solutions adoptées pour empêcher les achats par des étrangers (ou des non-résidants) varient d'une province à l'autre. Le problème majeur semble être l'utilisation de la terre par opposition à sa propriété, et les restrictions apportées à la propriété des terres en fonction de la résidence plutôt que de l'utilisation de ces

terres. On a effectué très peu d'études comparatives sur l'utilisation des terres par les résidants et les non-résidants (tant les étrangers que les propriétaires d'une autre province), et sur les pratiques de gestion des terres de chaque catégorie de propriétaires.

La nouvelle Loi constitutionnelle contient une Charte des droits et libertés que ni le Parlement, ni une Législature provinciale ne peuvent modifier unilatéralement. Si les droits de propriété étaient un jour garantis, les lois commentées dans le présent chapitre pourraient être profondément modifiées, en fonction de la formulation retenue dans la disposition de la Charte.

CHAPITRE 2

INTRODUCTION

Au début des années 1970, l'inquiétude ressentie à l'égard de la croissance des investissements étrangers dans les terres agricoles du Canada s'est manifestée par le grand nombre d'articles de journaux au sujet des acquisitions les plus importantes et les plus visibles. De fait, la majorité des lois provinciales visant le contrôle de la propriété des terres, et en particulier des terres agricoles, par des Canadiens non résidants d'une province donnée et par des étrangers ont été adoptées durant cette décennie. Par conséquent, l'investissement dans les régions agricoles est maintenant assujetti à un contrôle par le biais de la législation, tandis que les investissements étrangers sur le marché immobilier urbain au Canada ne sont pratiquement sujets à aucune restriction.

Bien qu'on ait beaucoup écrit sur les conséquences de la propriété étrangère des terres agricoles au Canada, très peu de recherches ont été faites à l'echelle nationale. La rareté de ces analyses est peut-être due à la nature du sujet, qui est relativement difficile et complexe à mesurer. Les commentaires qui suivent sur la propriété étrangère sur le marché foncier au Canada ne sont pas exhaustifs, tant s'en faut, mais constituent une étape essentielle pour éclairer quelque peu le débat.

Quels sont les facteurs qui incitent les non-résidants du Canada à investir sur le marché foncier canadien? Comment ce capital étranger

est-il investi sur le marché foncier canadien? Nous essaierons de répondre à ces questions en nous appuyant sur les écrits publiés en cette matière, les articles de journaux et de magazines par exemple.

Nous définissons les biens fonciers comme la terre et toutes les améliorations qui y sont apportées, et un non-résidant comme une personne, une société ou une autre entité dont le domicile se trouve à l'extérieur du Canada.

FACTEURS INCITANT LES NON-RÉSIDANTS A INVESTIR SUR LE MARCHÉ FONCIER CANADIEN

Pourquoi les non-résidants choisissent-ils d'investir sur le marché foncier canadien? En répondant à cette question, nous examinerons les facteurs qui semblent influencer les décisions d'investissement des non-résidants, puis nous examinerons brièvement les types d'investissement immobilier choisis au Canada par les non-résidants.

Il semblerait que des facteurs économiques, motivés par des considérations politiques dans le pays d'origine des investisseurs, soient initialement à la source des investissements de capitaux sur le marché foncier. De fait, une étude sur les conséquences de la propriété étrangère du marché foncier à Vancouver, faite par P.S. Ross and Partners pour le compte du Real Estate Board of Greater Vancouver, concluait ce qui suit: "L'influx de capitaux sur le marché foncier local est étroitement lié aux conditions existantes dans le pays d'origine des

fonds en question."[9] Nous examinerons et commenterons certains aspects de cette évolution politique à l'étranger; nous analyserons ensuite certains facteurs sur le plan canadien qui encouragent l'influx des capitaux sur le marché foncier canadien.

A. L'évolution de la situation à l'étranger

M. Gene Wunderlich du ministère de l'Agriculture des États-Unis explique ainsi les considérations politiques essentielles qui incitent les non-résidants à acheter des biens immobiliers aux États-Unis. Ses commentaires valent pour le Canada:

> "Les raisons individuelles motivées par des considérations politiques constituent peut-être la meilleure explication non économique à l'achat de terres agricoles par des investisseurs étrangers aux États-Unis. Les libertés personnelles et politiques restent plus grandes aux États-Unis que dans de nombreuses nations, y compris certains pays raisonnablement stables de l'Europe Occidentale. Certaines personnes vivant à la limite de l'acceptabilité politique peuvent décider d'acheter des terres agricoles aux États-Unis, afin d'y trouver refuge si leur situation devenait intenable dans leur propre pays."[10]

Les faits nouveaux survenus durant la dernière décennie dans les principaux pays investissant au Canada font d'ailleurs ressortir ces considérations politiques. En Allemagne de l'Ouest, la proximité des pays du bloc communiste semble avoir suscité une certaine nervosité, qui a été aggravée par les nombreuses installations militaires dans ce pays. Un article du Globe and Mail déclarait d'ailleurs que les Allemands de l'Ouest investissent au Canada pour "des raisons géo-politiques ... qui

sont très peu influencées par les fluctuations temporaires des tendances et des politiques économiques."[11]

Cette crainte du socialisme a également joué un rôle de catalyseur dans d'autres nations, entraînant un mouvement de fonds internationaux vers les investissements sur le marché immobilier. Il semble que l'élection du gouvernement socialiste de François Mitterand en France "... soit à l'origine de la vague d'investisseurs français à la recherche de biens immobiliers au Canada".[12] En fait, l'investisseur européen "... se protège contre le socialisme rampant en investissant son argent dans un pays de libre entreprise."[13]

Le capital italien est investi au Canada en réaction à l'évolution de la politique intérieure et en raison de l'incertitude créée par la très grande instabilité des gouvernements depuis la Deuxième guerre mondiale. Depuis 1945, l'Italie a eu 37 gouvernements, dont dix depuis 1972.[14]

L'un des facteurs principaux de la récente sortie de capitaux de Hong Kong est l'incertitude créée par l'expiration prochaine du bail consenti par la Chine à la Grande-Bretagne aux termes de la Convention de Pékin, pour la plus grande partie de son pays. N. Léo Goodstadt du Journal Euromoney souligne certaines de ces conséquences:

> "... 94 % des 389 milles carrés de superficie de la Colonie doivent être rendus à la Chine en 1997, aux termes de la Convention de Pékin. Cette région détenue en vertu d'un bail abrite 61 % des 5 millions de résidants de Hong Kong,

la plupart de ses installations manufacturières et les principales zones de développement urbain et industriel durant les 15 prochaines années."[15]

B. Facteurs internes

Le Canada semble attirer les capitaux internationaux en raison de la stabilité de son climat politique. Les investisseurs sur le marché foncier canadien semblent principalement être motivés par la sécurité, plutôt que par le rendement financier; comme le faisait remarquer l'étude faite par P.S. Ross and Partners: "Le Canada représente un environnement sûr et politiquement stable pour l'investisseur du sud-est asiatique... il préfère un investissement à long terme dans un climat politique stable."[16] Par conséquent, on a pu affirmer que les investisseurs chinois sont "patients, et sont souvent disposés à attendre jusqu'à dix ans avant de réaliser un bénéfice sur leur investissement."[17] Cette étude faisait également remarquer que les investisseurs allemands "... s'intéressent avant tout au Canada en raison de la sécurité politique et économique offerte par ce pays."[18]

Les investisseurs non résidants sont également attirés par la quantité de terres disponibles au Canada, et encore plus par le prix des terres agricoles. Par exemple, N. Julius Mage de l'Université de Guelph signale que de bonnes terres agricoles se vendent en Europe de 4000 $ à 12 000 $ l'hectare (de 10 000 $ à 30 000 $ l'acre), tandis que le prix des terres agricoles en Ontario va de 200 $ à 800 $ l'hectare (de 500 $ à 1000 $ l'acre).[19] En outre, M. Lewis a fait remarquer que dans la région

de Peace River "... 124 000 acres des meilleures terres agricoles de la province ont été vendues à des intérêts étrangers..."[20] depuis 1976. Dans le même ordre d'idées, M. Mage a conclu que 4269 hectares (10 674 acres) de terres agricoles, soit 1,1 % de la superficie totale des terres agricoles de la région de Huron South Bruce, en Ontario, appartenaient à des non-résidants du Canada en 1980.[21]

M. Mage a analysé le problème des propriétaires terriens absents et son ampleur sur le plan national, en établissant une classification selon le type de biens immobiliers concernés dans les diverses provinces. Il a constaté que les Provinces atlantiques se préoccupent des achats de terres récréatives, puisqu'il s'agit d'un actif important du patrimoine de cette région, tandis que la propriété des terres agricoles est le principal problème dans les Prairies. Enfin, on se préoccupe de la perte des terres agricoles en raison du développement urbain et industriel en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec ansi qu'aux limites rurales des grands centres métropolitains.[22]

Il existe donc certaines conditions qui favorisent le mouvement des capitaux internationaux vers le marché foncier canadien; toutefois, les objectifs et les préférences des investisseurs détermineront les types de biens immobiliers qu'ils décideront d'acheter. On constate néanmoins certaines tendances. Par exemple, il semblerait que les investisseurs de Hong Kong soient attirés vers les régions où résident des membres de leur famille, généralement les grandes villes, comme Vancouver ou Toronto. Dans son étude sur la propriété foncière à Montréal, M. Henry Aubin a

découvert que 40 % des 113 immeubles à logements valant plus d'un million de dollars chacun appartenaient à des Allemands de l'ouest.[23] M. Aubin a également constaté d'après les registres d'évaluation de la Ville de Montréal, en décembre 1976, que des sociétés basées au Liechtenstein possédaient 30 de ces immeubles.[24]

Il est intéressant de souligner que des pays étrangers achètent également des biens fonciers au Canada pour leurs représentants diplomatiques et consulaires. Bien que ce type d'investissements sur le marché foncier ne soit pas motivé par les facteurs déjà commentés, il représente néanmoins un influx de capitaux internationaux au Canada. M. Best a fait les remarques suivantes à cet égard: "On évalue à 140 le nombre de propriétés appartenant à des étrangers à Ottawa, Rockcliffe et sur la route d'Aylmer... ayant une valeur totale sur le marché de plus de 35 millions de dollars".[25]

Quoiqu'il en soit, les facteurs et les motifs que nous avons commentés ci-dessus n'ont pas un caractère exhaustif ou absolu. Il existe toujours des exceptions; des motifs et des influences qui, tout en étant importants pour un investisseur ne représentent aucun intérêt pour un autre investisseur du même pays. Il semblerait toutefois dans l'ensemble que les considérations économiques, motivées par des facteurs politiques à l'étranger constituent le facteur initial du mouvement de capitaux sur le marché foncier. Il semble donc que l'environnement économique et social du Canada contribue à expliquer l'orientation et le volume des investissements.

LES CANAUX D'INVESTISSEMENT SUR LE MARCHÉ FONCIER CANADIEN

Nous avons établi que les mouvements de capitaux internationaux vers le marché foncier canadien sont motivés à la fois par des facteurs externes et internes; ce sont toutefois des intermédiaires qui assurent généralement la jonction entre l'investisseur non résidant et le vendeur canadien. Il existe essentiellement deux approches qui permettent aux non-résidants du Canada d'acquérir des biens fonciers: directement en leur propre nom, ou indirectement par l'intermédiaire d'une société ou d'un représentant canadiens.

A. Intermédiaires

Des études approfondies sur la propriété étrangère, faites par M. Aubin[26] à Montréal et par M. Ross[27] à Vancouver, ont permis de dégager des conclusions semblables. En particulier, M. Ross a conclu ce qui suit:

> "... les capitaux sont généralement investis directement par le biais d'un intermédiaire, p. ex. un courtier immobilier ou un promoteur immobilier ayant établi une relation de confiance avec l'investisseur étranger."[28]

Il existe également d'autres intermédiaires canadiens susceptibles d'acheminer les capitaux internationaux sur le marché foncier: les courtiers immobiliers, les parents résidant au Canada, les compagnies de fiducie, les avocats et d'autres personnes encore. Dans son étude, M. Ross décrit ainsi les courtiers immobiliers:

"... ils sont d'origine étrangère et allient une connaissance approfondie du marché local à une connaissance de la langue et de la culture nécessaire pour communiquer efficacement avec les investisseurs étrangers potentiels."[29]

Les courtiers immobiliers entrent en contact avec les clients potentiels non résidants par l'intermédiaire des Consulats canadiens qui reçoivent à l'occasion des demandes d'investisseurs intéressés, par la publicité qu'ils font à l'étranger, par la publicité faite de bouche à oreille, par les avocats ayant des clients non résidants, et de nombreuses autres façons. Les contacts avec des clients potentiels non résidants peuvent également s'établir par le biais d'un organisme connu sous le sigle FIABCI (Fédération internationale des administrateurs de biens conseils immobiliers) ou par le biais de la International Real Estate Federation. Cette association internationale a des membres dans 40 pays et regroupe un million de spécialistes du marché foncier représentant une délégation nationale ou des chapitres locaux. Le siège social de la FIABCI au Canada se trouve à Toronto. Les objectifs avoués de la FIABCI consistent à promouvoir l'échange de renseignements généraux et techniques, étudier les principaux problèmes relatifs au commerce foncier dans chaque pays et recommander les solutions adéquates, et promouvoir, si possible, l'unification et l'élaboration de politiques foncières dans le monde.

Les biens fonciers canadiens sont également achetés par l'intermédiaire de membres d'une famille et de parents résidant au Canada. Il est bien connu, par exemple, que certains investisseurs d'Asie et de Hong Kong achètent ainsi des biens fonciers. Dans certains cas, les biens sont

achetés et enregistrés au nom de leurs enfants qui étudient et résident temporairement au Canada. Par ailleurs, les documents relatifs à l'achat de biens foncier par l'intermédiaire d'un compte en fiducie au Canada n'indiquent pas si les biens appartiennent à un non résidant, seule l'adresse de la compagnie de la fiducie étant enregistrée.

Il semble qu'il existe des arrangements semblables entre les avocats et leurs clients non résidants, l'acte de vente étant enregistré à l'adresse du cabinet d'avocats canadiens.

Il existe beaucoup d'autres intermédiaires permettant à des non-résidants du Canada d'acquérir des intérêts dans des biens fonciers canadiens. Par exemple, les investisseurs allemands utilisent les banques allemandes comme chambre de compensation pour investir leurs Marks allemands sur le marché foncier canadien. Dans le même ordre d'idées, des regroupements ou des associations à responsabilité limitée regroupent les capitaux d'investisseurs étrangers pour investir sur le marché foncier au Canada. En outre, un intermédiaire canadien ayant établi les contacts nécessaires peut "positionner" un édifice en offrant une option d'achat à cet égard, et en réunissant ensuite un groupe d'investisseurs non résidants qui fourniront le capital nécessaire à l'achat de l'édifice.

B. Les formes de propriété

Il semble exister une liste infinie d'intermédiaires permettant l'investissement des capitaux internationaux sur le marché foncier

canadien. Toutefois, les non-résidants ont généralement le choix entre deux approches pour réaliser leur investissement sur le marché foncier: directement ou indirectement. Lorsqu'il s'agit d'un investissement "direct" sur le marché foncier canadien, la transaction est faite de telle sorte que l'acte de vente, les documents d'évaluation et les autres documents relatifs à la vente indiquent que le propriétaire ne réside pas au Canada.

Les avocats, les notaires (au Québec) et d'autres intermédiaires constituent fréquemment des sociétés fictives dans le seul but d'investir sur le marché foncier. Il arrive parfois que ces sociétés soient utilisées pour contourner une législation restreignant l'achat de biens immobiliers par des non-résidants. Au Manitoba par exemple, la nouvelle Loi sur la propriété des terres agricoles (qui n'a pas encore été proclamée) a été présentée à l'Assemblée législative afin de remplacer la Loi existante (Loi sur la protection des terres agricoles) qui contenait de nombreuses échappatoires. Le ministre de l'Agriculture du Manitoba, M. Bill Uruski, en a donné un exemple:

> "Les spéculateurs étrangers et les sociétés non agricoles sont toujours en mesure d'acheter des quantités illimitées de terres agricoles en constituant des sociétés fictives."[30]

Il peut devenir encore plus difficile d'identifier les véritables propriétaires derrière ces sociétés fictives lorsqu'elles sont détenues par un réseau complexe d'autres sociétés fictives et de sociétés de gestion enregistrées à l'étranger, ce qu'a souligné le Financial Post:

"Étant donné qu'il est difficile de remonter à la source d'une grande partie de ces sommes d'argent, elles sont souvent confondues dans l'ensemble des actifs de sociétés de gestion enregistrées en Suisse, au Liechtenstein ..."[31]

Il existe généralement deux approches permettant à un non-résidant de devenir propriétaire de biens fonciers au Canada, mais il existe une grande variété d'intermédiaires par lesquels la transaction peut être conclue. Une fois de plus, nous n'avons pas commenté l'éventail complet des canaux d'investissements possibles; d'ailleurs, les canaux utilisés par les non-résidants changeront au gré des besoins de l'industrie de l'immobilier au Canada.

MÉTHODES DE MESURE ET PROBLÈMES

L'étude menée en 1974 pour le Real Estate Board of Greater Vancouver soulignait " ...qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune méthode permettant de receuillir des renseignements complets sur l'ensemble des capitaux étrangers investis à Vancouver dans l'immobilier, tant dans le secteur commercial que dans le secteur résidentiel ou multi-familial."[32] En outre, le Comité fédéral-provincial sur la propriété étrangère des terres a conclu dans un rapport présenté en 1972 aux premiers ministres que: "En règle générale, nous ne disposons pas de données complètes sur la nature et la portée de la propriété étrangère des terres au Canada.[33]; le Comité soulignait en outre qu'il "... serait peut-être désirable de compiler des données plus complètes sur la portée et la croissance de ce phénomène."[34]

Bien que nous disposions de certaines statistiques sur l'ampleur de l'investissement par des non-résidants dans les terres agricoles selon les provinces, nous ne possédons pas de statistiques semblables pour d'autres types de biens fonciers et en particulier les terres en milieu urbain. M. Henry Aubin explique la rareté de la documentation sur ce phénomène:

> "Personne ne conserve de statistiques sur les investissements étrangers dans l'immobilier. Le capital est investi de façon fragmentaire, sans passer par une chambre centrale de compensation, et les investisseurs eux-mêmes désirent souvent garder l'anonymat... les calculs sont rendus encore plus compliqués du fait que les investisseurs possèdent souvent leur propriété par le biais de sociétés localement constituées sous des noms à consonance locale..."[35]

Comme nous l'avons déjà mentionné, les investisseurs résidants cherchent à préserver leur anonymat lorsqu'ils achètent des biens fonciers au Canada, en utilisant des véhicules d'investissement indirect. Cet anonymat étant très bien préservé, il devient extrêmement difficile d'obtenir des renseignements sur ces transactions.

Il n'existe pas au Canada de système national global permettant de recueillir des renseignements financiers sur ces transactions. Toutefois, il existe trois sources générales d'information permettant d'obtenir des renseignements sur certains achats effectués par des non-résidants du Canada. Premièrement, les intermédiaires qui participent aux transactions avec des non-résidants possèdent des

renseignements à cet égard, s'ils consentent à les divulguer. Par ailleurs, il est possible de consulter les registres de propriété des biens fonciers tels les rôles d'évaluation provinciaux et municipaux, les registres de titres immobiliers et les registres de constitution en société, dans la mesure où ces transactions sont bien enregistrées. Enfin, il existe des sources réglementaires d'informations telles l'agence d'examen de l'investissement étranger (FIRA), la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers (S.R. 1970, c. 31) et les registres provinciaux des droits sur les transferts contiendraient des renseignements sur les achats de biens fonciers canadiens par des non-résidants. Toutes ces sources varient quant aux exigences d'enregistrement et aux échappatoires possibles. Nous décrirons ces sources de données et analyserons leurs lacunes. Nous proposerons ensuite une méthode permettant de mesurer la propriété étrangère des biens fonciers.

A. Les intermédiaires canadiens

Les intermédiaires canadiens tels les avocats, les courtiers et les autres agents pourraient constituer une mine de renseignements, à la fois qualitatifs et quantitatifs, qui pourraient aider à évaluer l'ampleur de la propriété directe et indirecte des biens fonciers canadiens par des non-résidants. De fait, l'étude faite par Ross and Partners sur l'investissement étranger sur le marché foncier à Vancouver a conclu que "... sur le plan quantitatif, les agents immobiliers étaient en mesure de fournir les meilleurs renseignements et les plus complets... la plus

grande partie de l'investissement étranger sur le marché foncier local passe par les agents immobiliers..."36

En outre, les avocats pourraient fournir des renseignements de même nature puisqu'ils jouent un rôle dans la plupart des transactions foncières. Par ailleurs, la formation d'une société fictive exige parfois des conseils juridiques. Toutefois, les avocats considèrent souvent que ces renseignements, c'est-à-dire les transactions individuelles, sont confidentiels parce qu'ils sont protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client.

B. Registres de propriété

1. Rôles d'évaluation

Tous les rôles d'évaluation provinciaux contiennent des renseignements comparables, tels le nom et l'adresse du propriétaire et l'adresse de la propriété pour tous les types de biens fonciers. Par conséquent, il est possible d'identifier les propriétaires non résidants d'après les adresses postales situées à l'étranger.

La collecte des données pertinentes sur la propriété serait facilitée par un rôle d'évaluation provincial centralisé et informatisé, comme c'est le cas en Colombie-Britannique, en Ontario, en Nouvelle-Écosse et dans l'Ile-du-Prince-Édouard. On pourrait y parvenir en développant un logiciel permettant d'identifier les propriétaires non résidants, ou en

utilisant un code de résidence pouvant être intégré au système informatisé. Il pourrait survenir des complications si le rôle d'évaluation n'est pas informatisé. Il serait beaucoup trop coûteux d'examiner le dossier de chaque propriété enregistrée sur les rôles d'évaluation.

Il se présente également des difficultés de recherche de propriété lorsque l'évaluation est confiée aux municipalités, comme au Québec, ou lorsque la responsabilité de l'évaluation est répartie entre plusieurs autorités, comme c'est le cas en Alberta, au Manitoba et en Saskatchewan. On doit parfois consacrer des ressources substantielles pour colliger les informations pertinentes auprès des diverses autorités.

Il n'est pas toujours possible d'avoir accès aux données financières pertinentes inscrites dans les rôles d'évaluation. Bien que certaines divisions d'évaluation provinciales enregistrent des renseignements sur les ventes, ces données sont souvent jugées confidentielles et il faut prendre des arrangements particuliers pour y avoir accès. Lorsqu'on ne dispose pas de renseignements sur les ventes, on peut se servir des valeurs indiquées au rôle d'évaluation comme indicateur de la valeur des propriétés détenues par des non-résidants du Canada. Toutefois, il peut survenir des problèmes d'évaluation en raison des différentes méthodes utilisées pour déterminer cette valeur.

Toutefois, les facteurs les plus importants résident dans le fait que les régistres d'évaluation ne permettent d'identifier que les investissements

faits au nom du non-résidant. MM. Mage et Stock ont mentionné dans leur rapport avoir fait face à ce problème d'identification: "... certains propriétaires, et en particulier les Européens, semblent réticents à déclarer ouvertement leur véritable adresse"; ils utilisaient donc divers moyens "... pour dissimuler la propriété de terres agricoles en Ontario..."[37] Par conséquent, les transactions accomplies par le biais d'intermédiaires canadiens ou par des mécanismes indirects, c'est-à-dire des sociétés, des comptes en fiducie, des agents, etc... et représentant des intérêts appartenant à des non-résidants ne pourraient être identifiées par cette méthode, puisqu'elles apparaîtraient comme des propriétés canadiennes, avec une adresse canadienne.

2. Bureaux d'enregistrement des titres immobiliers

Étant donné qu'un transfert de propriété immobilière doit être accompagné des documents correspondants enregistrés auprès du bureau d'enregistrement provincial des titres immobiliers, ceux-ci contiennent des renseignements pertinents sur la propriété. Malheureusement, comme dans le cas des renseignements contenus aux rôles d'évaluation, on fait face à des problèmes semblables lorsque les biens immobiliers en question sont achetés indirectement par des non-résidants, puisque les documents indiquent que ces biens appartiennent à des canadiens.

Comme dans le cas des registres d'évaluation, le volume énorme de renseignements constitue un obstacle majeur en l'absence de données informatisées, si l'on veut utiliser cette source de renseignements pour

évaluer l'ampleur de l'investissement sur le marché foncier canadien par des non-résidants.

3. La constitution en société

Comme nous l'avons déjà mentionné, les investisseurs non-résidants constituent souvent des sociétés dans le seul but d'acheter des biens immobiliers. En outre, il semble que des avocats canadiens ou des résidants canadiens travaillant pour des non-résidants soient nommés directeurs et administrateurs de ces sociétés fictives, afin de leur fournir une "apparence canadienne". Dans la plupart des provinces, on ne peut déterminer qui est le véritable propriétaire à partir des documents produits auprès des services provinciaux de constitution en société.

MM. Mage et Stock ont découvert le stratagème utilisé: "Une compagnie privée enregistrée en Ontario est constituée et possède la terre. Une recherche au service des sociétés ne révèlera pas la véritable identité des propriétaires, à moins qu'ils ne soient directeurs ou administrateurs de la société."[38] Toutefois, le Service des compagnies du Québec identifie le propriétaire étranger s'il s'agit d'une société étrangère; ces renseignements ne sont pas disponibles s'il s'agit d'une société constituée par une entité étrangère non incorporée.

En outre, il est impossible d'identifier les sociétés fictives constituées dans le seul but d'investir dans l'immobilier, à partir des documents déposés auprès des services provinciaux des compagnies. En

Ontario par exemple, le Service des compagnies de l'Ontario n'examine plus les objets de la société déclarés dans les articles d'incorporation, et ces renseignements ne sont pas informatisés. Dans le même ordre d'idées, en Colombie-Britannique, les articles d'incorporation n'ont pas été identifiés depuis 1973. Par contre, le Service des compagnies du Québec a élaboré un système informatisé très poussé permettant, entre autres choses, d'identifier les sociétés par leur type d'activités.

Outre le problème de l'identification de ces sociétés, certaines autorités provinciales ne possèdent tout simplement pas les services informatisés qui seraient essentiels pour analyser un tel volume de renseignements.

L'exemple le plus spectaculaire du succès des investisseurs non résidants à préserver leur anonymat en utilisant ces sociétés fictives est peut-être celui de la transaction immobilière la plus importante et la plus complexe survenue à Toronto, familièrement connue sous le nom de "Great Apartment Sale". Lors de cette transaction, la société Cadillac Fairview avait initialement vendu 10 931 appartements situés à Toronto à Greymac Credit Corporation pour la somme de 270 millions de dollars. Avant que cette transaction ne soit complétée, Greymac avait revendu les droits d'acheter ces biens immobiliers à Kilderkin Investments Limited de Mississauga pour la somme de 312 millions de dollars. La société Kilderkin a revendu à son tour ces propriétés à une série de sociétés numérotées représentant des investisseurs privés, contrôlées par des investisseurs d'Arabie Séoudite, pour la somme de 500 millions de dollars.

La controverse entourant cette vente portait notamment sur l'identité des véritables propriétaires des blocs appartements, représentés par des sociétés ontariennes numérotées. M. Johnson a fait remarquer ce qui suit:

> "Il s'est avéré impossible de déterminer l'identité des véritables propriétaires des édifices à partir des documents publics produits auprès des bureaux d'enregistrement, ou de la division des compagnies du ministère de la Consommation et du Commerce."[39]

Le ministre de la Consommation et du Commerce a,

> "également déclaré qu'il n'existe pas de lois provinciales permettant aux enquêteurs de déterminer l'identité des véritables propriétaires des 39 compagnies numérotées."[40]

C. Sources réglementaires d'informations

1. L'agence d'examen des investissements étrangers

Bien que les transactions immobilières ne soient pas habituellement considérées comme une entreprise commerciale, et par conséquent révisables aux termes de la Loi sur l'examen des investissemtns étrangers (S.R. 1970, 1973-73, c.46), les transactions immobilières de plus de 10 millions de dollars peuvent parfois faire l'objet d'un examen. Toutefois, cette limite varie selon que l'investissement étranger exerce ou non une "gestion passive". Par conséquent, l'achat par un non-résidant de biens immobiliers excédant la limite maximale ne serait

pas sujet à révision si, par exemple, il retenait les services d'une compagnie de gestion canadienne. Toutefois, si le non-résidant participait activement à la gestion dans le cadre de cette transaction, cela serait considéré comme une acquisition du contrôle d'une entreprise aux termes de la Loi sur l'examen des investissements étrangers. Il semblerait donc que la plupart des investissements faits par des non-résidants cherchant à mettre leur argent en lieu sûr ne soit pas assujetti à un examen.

Malheureusement, les renseignements recueillis par l'AEIE (Agence d'examen des investissement étrangers) au sujet des transactions immobilières revisables sont jugés strictement confidentiels. Ces renseignements pourraient constituer une précieuse source d'informations sur la nature et la portée de l'investissement étranger sur le marché foncier canadien.

2. La Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers

Aux termes de cette loi, toutes les sociétés ayant des actifs de plus de 200 000 $ et dont les ventes dépassent 500 000 $ doivent fournir certains renseignements financiers. Cette source de données ne peut fournir un aperçu des activités des sociétés fictives décrites ci-dessus que si la société appartient à une société étrangère.

3. Registres des droits de transfert

La Loi sur les droits de mutation immobilière de l'Ontario prévoit l'imposition d'un droit de 20% du prix de toutes les transactions relatives à la vente de terres agricoles et récréatives à des non-résidants du Canada. Dans le même ordre d'idées, la Loi concernant les droits sur les transferts de terrains du Québec impose un droit de 33 1/3 % sur les transferts de terres vacantes à des non-résidants du Canada. Cette disposition vise les cessions de propriétés et de terrains vacants où la valeur des bâtiments est inférieure à celle de la terre. Ces dispositions représentent une source d'information valable, puisque la valeur des biens immobiliers acquis par des non-résidants peut être calculée à partir de la valeur des droits perçus.

Il ressort clairement qu'il n'existe pas une source unique de données qui pourrait être utilisée pour évaluer l'ampleur de l'investissement des non-résidants sur le marché foncier canadien. Par contre, les sources de données que nous avons décrites pourraient être intégrées afin de fournir une évaluation au niveau national. Toutefois, cette approche fragmentaire ne serait pas exacte en raison des risques de double décompte, puisque les sources de données se chevauchent substantiellement. Comment pourrait-on alors recueillir des renseignements complets sur la nature et la portée des investissements des non-résidants sur le marché foncier canadien?

Aux États-Unis, le Internal Revenue Service (IRS) pourra obtenir ce genre de renseignements aux termes d'une loi, actuellement au stade de projet et qui entrera en vigueur le 1er janvier 1985, la Foreign Investment

in Real Property Tax Act, 1980. Cette loi imposera de strictes exigences de déclaration à toute personne ou entité étrangère possédant des biens immobiliers aux États-Unis (y compris des condominiums, des immeubles loués, des unités de vacances en temps partagé, etc...) et imposera un impôt sur les gains en capital lorsqu'un non-résidant des États-Unis dispose d'un bien immobilier. A l'heure actuelle, ce droit est de 20 % pour les individus et de 28 % pour les sociétés, sur la partie taxable du gain en capital.[41]

L'IRS a reconnu les divers mécanismes permettant aux non-résidants d'acheter des biens immobiliers et a adopté trois formulaires d'enregistrement pour les accomoder. Un formulaire est destiné aux sociétés de gestion immobilière des États-Unis ayant des actionnaires étrangers détenant 50 % ou plus de la valeur des actifs bruts de la société dans des intérêts immobiliers aux États-Unis.[42] Un deuxième formulaire s'adresse aux sociétés étrangères et à toutes les autres sociétés en nom collectif étrangères ou américaines, successions ou fiducies d'un investisseur étranger détenant des biens immobiliers de plus de 50 000 $ U.S. Les personnes étrangères propriétaires de biens immobiliers aux États-Unis valant 50 000 $ ou plus doivent produire un troisième type de formulaire.[43]

Ces formulaires doivent contenir des renseignements tels la description de la propriété, le nom et l'adresse du propriétaire, le coût original et la valeur marchande.[44]

Les exigences prévues par la Foreign Investment in Real Property Tax Act fourniront des renseignements nécessaires à l'IRS, qui contribuera à l'application de la taxe sur les gains de capital. Deuxièmement, cela permettra d'obtenir des renseignements valables sur l'ampleur de la propriété immobilière par des non-résidants des États-Unis.

CONCLUSION

Le phénomène de l'investissement sur le marché foncier canadien par des non-résidants est complexe et est influencé par des facteurs internes et externes. Les non-résidants du Canada sont motivés par une multitude de facteurs et utilisent toute une variété de mécanismes leur permettant d'investir leur capital sur le marché foncier canadien. Les données sont dispersées et difficiles d'accès, et l'on possède donc peu de renseignements précis. Nous avons évité de porter des jugements sur les conséquences, les avantages ou les inconvénients de la propriété foncière par des étrangers, en raison de la complexité du sujet et d'une absence de renseignements précis sur la situation.

CHAPTRE 3

INTRODUCTION

En dépit des difficultés mentionnées au Chapitre 2, ce chapitre intègre les résultats d'une étude que l'on a faite pour établir une estimation des investissements étrangers, autres que ceux des sociétés, dans l'immobilier canadien. Même s'il y a lieu de croire que le volume de ces investissements atteint d'importantes proportions, il n'existe guère encore de documentation statistique sur le sujet. L'évaluation des transactions en cause soulève de nombreux problèmes, dont le plus important est sans doute la difficulté que l'on éprouve à identifier les propriétaires non-résidants, car il arrive que des investisseurs étrangers recourent à différents intermédiaires canadiens pour acheter et détenir en leur nom des biens immobiliers situés au Canada.

Nous décrirons brièvement les sources de données sur lesquelles l'étude est fondée, et nous fournirons une explication des méthodes employées pour traiter les données de manière à obtenir des estimations de la valeur marchande et de la valeur comptable des investissements étrangers, autres que ceux des sociétés, sur le marché foncier canadien. Les valeurs estimatives de ces investissements sont présentées aux tableaux annexés, avec 1981 comme année de référence. Avant cette année-là, les estimations de position des investissements dont il s'agit ici se fondaient sur des informations tirées de coupures de journaux, d'articles de revues et d'études que le gouvernement fédéral et ceux des provinces effectuaient à l'occasion.

SOURCES DE DONNÉES

Dans le cadre des recherches de base, on a interviewé des représentants relevant du secteur public et du secteur privé à propos des sources possibles de données. Le Canada a toujours fait bon accueil à l'investissement immobilier des non-résidants. Toutefois, au cours des années 1970, certaines provinces ont adopté des lois limitant le droit de propriété des étrangers sur le sol territorial, notamment dans le cas des terres agricoles. On a constaté que ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux ne recueillent beaucoup d'informations sur les investissements étrangers d'origine individuelle. En fait, il existe une véritable pénurie de renseignements sur les volumes de capital étranger placés par des particuliers dans le secteur de l'immobilier canadien. L'information existante réside dans les quelques études occasionnelles que font les gouvernements provinciaux au sujet de la propriété des terres; l'application des lois provinciales qui régissent les achats de terre par des non-résidants du Canada engendre également quelques données pertinentes. Mais, la majeure partie de ces lois concerne surtout la main-mise étrangère sur les terres agricoles.

Une importante source d'informations que l'on a exploitée pour identifier les propriétaires d'investissements étrangers privés consistait dans les rôles d'évaluation fournis par certains organismes provinciaux, métropolitains et municipaux. L'éventail de données que ces rôles présentent varie d'un niveau de pouvoir public à l'autre, comme nous l'avons souligné au Chapitre 2. Aux fins de l'étude résumée ici, on a défini, en se basant sur l'organisation intrinsèque des rôles d'évaluaton, les propriétaires fonciers non résidants d'après leur

adresse postale, leur code postal ou leur code de résidence hors du Canada. On a exclu les biens collectifs dont les propriétaires ont déclaré une adresse située à l'étranger. Il s'agit en l'occurence des entreprises appartenant à des non-résidants et possédant des biens immobiliers à titre d'éléments secondaires de leur principale activité industrielle au Canada, y compris hôtels et motels; entrent également dans cette catégorie les entreprises de promotion immobilière appartenant à des non-résidants. Les investissements de cette nature sont considérés comme des "investissements directs" dans la statistique de la balance des paiements, de sorte qu'ils ne relèvent pas de cette étude. Nous effleurerons plus loin la question de la statistique des investissements directs. En général, ce genre d'investissement étranger fait l'objet d'une bonne documentation informative et s'inscrit dans un vaste cadre d'enquêtes, à la différence des investissements étrangers de type privé.

Les autres sources de données mises à contribution comprenaient les organismes provinciaux de réglementation qui ont pour tâche d'appliquer diverses mesures législatives restreignant les achats de terre par des non-résidants (du Canada ou de plusieurs provinces), ou exigeant que les biens-fonds appartenant à des étrangers soient enregistrés auprès des autorités provinciales. En outre, on a éliminé autant que possible de ces sources d'information les cas d'investissements étrangers de nature collective que les statistiques classent comme investissements directs. A l'inverse des rôles d'évaluation, qui fournissent des renseignements sur les biens immobiliers faisant l'objet de titres en circulation, les données émanant des organismes de réglementation ne concernent souvent que les transactions (ventes).

TRAITMENT DES DONNÉES EXISTANTES

Au moyen des rôles d'évaluation, on n'a identifié que les biens enregistrés au nom de propriétaires domiciliés à l'étranger. Dans le cas des biens d'appartenance étrangère, mais dont l'acte de transfert, le document d'évaluation foncière ou l'acte de vente sont enregistrés au nom d'intermédiaires canadiens, il est rarement possible de les distinguer des biens d'appartenance canadienne. L'investisseur étranger peut utiliser comme intermédiaires des entreprises en nom collectif, des consortiums, des comptes de fiducie, des parents résidant au Canada ou des enfants fréquentant l'école au Canada et résidant dans ce pays à titre temporaire. Pour tenir compte des propriétés acquises de cette façon, il fallait donc procéder à des estimations. Étant donné qu'il existe peu d'informations quantitatives sur ces avoirs "nominataires" de non-résidants, on a basé les estimations requises sur des renseignements d'ordre qualitatif. On ignore dans quelle mesure les investisseurs étrangers recourent à des personnes interposées pour acquérir ou détenir des biens-fonds canadiens, de sorte que les estimations résultantes qui figurent dans les tableaux annexés doivent être utilisées avec prudence.

CALCUL DES ESTIMATIONS DE LA VALEUR MARCHANDE

Toutes les sources de données utilisées ont été normalisées sous la forme d'une estimation de la valeur marchande, prenant 1981 comme année de référence. Les évaluations de propriétés inscrites sur les rôles d'évaluation diffèrent non seulement d'une province à l'autre, mais aussi, parfois, d'un comté à l'autre au sein d'une même province. Afin d'établir l'estimation de la valeur marchande de ces propriétés

étrangères de type privé inscrites sur les rôles d'évaluation, on a utilisé des rapports entre la valeur marchande et les évaluations foncières pour gonfler les valeurs imposables enregistrées. A défaut de pareils rapports, la valeur marchande a été calculée au moyen de la relation qui existait entre les données de l'évaluation foncière et le prix marchand moyen en cours dans le territoire considéré.

Ces estimations de la valeur marchande sont présentées au Tableau 1, qui indique la valeur des investissements étrangers de type privé dans l'immobilier canadien, selon la catégorie de propriété et la zone de contrôle. Voici les grandes catégories d'investissements fonciers retenues: "fermes et terrains vacants", "propriétés résidentielles" et "autres". La catégorie "fermes et terrains vacants" constitue, en fait, deux sous-catégories définies séparément, à savoir les fermes et les terrains vacants. Par "fermes" on entend les terres servant à l'agriculture, y compris les terres antérieurement cultivées et les terres agricoles vacantes. Les "terrains vacants" englobent tous les genres de terrains vacants, y compris les sols non aménagés aussi bien dans les zones mises en valeur que dans les zones périphériques des centres urbains. La catégorie dite "résidentielle" comprend la valeur des terres et de toutes les améliorations qui y ont été apportées, notamment la présence de résidences unifamiliales, de logements saisonniers ou d'immeubles à logements multiples, par exemple les maisons d'appartements, les copropriétés ou les maisons en rangée. La catégorie "autres" est en quelque sorte une catégorie "omnibus" et comprend des aménagements divers tels centres commerciaux, immeubles de bureaux,

entrepôts, établissements d'industrie légère et de vente au détail. La valeur de cette catégorie est relativement faible, étant donné que la plupart des investissements en cause sont normalement détenus par l'entremise de sociétés canadiennes, de sorte qu'on les classe dans la statistique des investissements directs.

Sur le plan géographique, chaque type de catégorie de propriété n'a été réparti qu'entre l'est et l'ouest canadiens, compte tenu des exigences de confidentialité, des lacunes de l'information relative à certaines provinces, ou de ces deux éléments à la fois.

La valeur marchande des biens-fonds contrôlés à titre privé par des résidants des États-Unis d'une part et de "tous les autres pays" d'autre part figure également au Tableau 1. Même si les chiffres n'ont pas été désagrégés au-delà du niveau de ces deux zones, d'autres investissements d'importance identifiés dans les sources de données existantes comprenaient comme zone de contrôle l'Allemagne de l'Ouest, Hong Kong et les Pays-Bas.

CALCUL DES ESTIMATIONS DE LA VALEUR COMPTABLE

Afin d'en arriver à la valeur comptable des investissements étrangers de type privé faits dans le secteur de l'immobilier canadien, on a estimé les facteurs représentant les avoirs propres qu'il convenait d'appliquer aux estimations de la valeur marchande. La valeur comptable englobe le capital étranger initialement investi dans le bien immobilier ainsi que

TABLEAU 1

VALEUR, AUX PRIX DU MARCHÉ A LA FIN DE 1981, DES BIENS IMMOBILIERS CANADIENS CONTROLÉS PAR DES PARTICULIERS ÉTRANGERS - SELON LA CATÉGORIE DE PROPRIÉTÉ ET LA ZONE DE CONTROLE

	Est du Canada(1)	Ouest du Canada(2)	Total
	millions de dollars		
Catégorie de propriété:			
Fermes et terrains vacants	375	575	950
Propriétés résidentielles	875	375	1 250
Autres	150	50	200
TOTAL:	1 400	1 000	2 400
Contrôlées par des résidants des:			
États-Unis	975	500	1 475
Autres pays	425	500	925
TOTAL:	1 400	1 000	2 400

(1) Comprend Terre-Neuve, La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Ile-du-Prince-Édouard, le Québec et l'Ontario.

(2) Comprend le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Source

Division de l'économie internationale et financière, Statistique Canada

tous les remboursements de l'hypothèque existante, les bénéfices intérieurs non répartis ou toutes les autres créances directes visant la propriété. Pour déterminer les facteurs correspondants aux valeurs nettes, on a pris en considération les éléments suivants: rapports entre les acomptes et le prix total de la transaction (indiqué dans certains rôles d'évaluation), le comportement des prix du marché dans les diverses régions du Canada et les estimations de la période au cours de laquelle la propriété a été détenue.

Ce sont les estimations de la valeur comptable que l'on publie dans le bilan canadien des investissements internationaux (BII) et que nous présentons au Tableau 2. Les autres investissements étrangers dans l'immobilier canadien, qui font l'objet de transactions par l'intermédiaire de sociétés canadiennes, sont classés dans la statistique du BII comme investissement "directs" ou comme investissements "de portefeuille". En général, les investissements directs désignent les investissements étrangers faits dans des sociétés canadiennes où l'investisseur étranger est censé avoir droit de parole sur le plan de la gestion. Vu qu'il est difficile de déterminer le degré d'influence de l'investisseur étranger, on a retenu comme seuil une participation étrangère minimale de 10 % pour classer les investissements dans la catégorie "investissements directs". C'est uniquement là une règle générale, car il arrive que des participations inférieures à 10 % soient considérées comme directes. Les investissements où la participation étrangère se situe au-dessous de 10 % sont, toutefois, généralement classés comme investissements de portefeuille. Les investissements

directs aussi bien que les investissements de portefeuille sont enregistrés uniquement à leur valeur comptable. On ne dispose pas d'estimations de leur valeur marchande. Les estimations des investissements directs et de portefeuille calculées à la fin de 1980, dernière année pour laquelle on a établi de telles estimations, figurent aussi au Tableau 2, de manière à indiquer la valeur comptable totale de l'investissement étranger dans l'immobilier canadien. On trouvera respectivement aux Tableaux 3, 4 et 5 les évaluations géographiques des investissements directs, de portefeuille et divers (par des particuliers) dans l'immobilier au Canada.

Les flux de capitaux relatifs aux investisements étrangers de type privé dans l'immobilier canadien constituent un élément de la classe "Autres opérations sur capitaux à long terme" dans la statistique de la balance des paiements de Statistique Canada, tandis que les investissements directs et les investissements de portefeuille dans des entreprises immobilières canadiennes sont classées respectivement sous la rubrique "Investissements directs étrangers au Canada" et "Actions canadiennes en circulation" dans les statistiques de la balance des paiements. Les Tableaux 3, 4 et 5 de ce chapitre ont été publiés dans la note technique du catalogue 67-001 de Statistique Canada, mentionné dans la préface du présent rapport.

CONCLUSION

L'étude dont nous avons rendu compte dans ce chapitre représente une première tentative de mesure des investissements étrangers privés dans

TABLEAU 2

VALEUR COMPTABLE DE L'ENSEMBLE DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS DANS L'IMMOBILIER AU CANADA, A LA FIN DES ANNÉES 1977-1980

	1977	1978	1979	1980
	- millions de dollars -			
Investissements directs	898	898	989	1 036
Investissements de portefeuille	1 723	1 916	1 931	2 049
Divers (particuliers)	590	635	665	705
TOTAL:	3 211	3 449	3 585	3 790

Source:

Division de l'économie internationale et financière, Statistique Canada

TABLEAU 3

VALEUR COMPTABLE DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS DIRECTS DANS L'IMMOBILIER AU CANADA, A LA FIN DES ANNÉES 1977-1980

	1977	1978	1979	1980
	- millions de dollars -			
Appartenant à des résidants:				
des États-Unis	144	87	81	71
du Royaume-Uni	194	200	205	150
d'autres pays	560	611	703	815
TOTAL:	898	898	989	1 036

Source:

Division de l'économie internationale et financière, Statistique Canada

TABLEAU 4

VALEUR COMPTABLE DE L'ENSEMBLE DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS DE PORTEFEUILLE DANS L'IMMOBILIER AU CANADA, A LA FIN DES ANNÉES 1977-1980

	1977	1978	1979	1980
	- millions de dollars -			
Appartenant à des résidants:				
des États-Unis	1 022	1 488	1 523	1 548
du Royaume-Uni	89	72	27	37
d'autres pays	612	356	381	464
TOTAL:	1 723	1 916	1 931	2 049

Source:

Division de l'économie internationale et financière, Statistique Canada

TABLEAU 5

VALEUR COMPTABLE DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS "AUTRES QUE DE SOCIÉTÉS" DANS L'IMMOBILIER AU CANADA, A LA FIN DES ANNÉES 1977-1980

	1977	1978	1979	1980	1981
	- millions de dollars -				
Appartenant à des résidants:					
des États-Unis	395	400	405	420	435
d'autres pays	195	235	260	285	300
TOTAL:	590	635	665	705	735

Source:

Division de l'économie internationale et financière, Statistique Canada

l'immobilier canadien. Quelques-unes des techniques expérimentales employées dans cette étude feront l'objet d'un examen général dès que nous disposerons d'informations supplémentaires pertinentes. Par exemple, nous devrons procéder à une analyse plus poussée pour affiner la méthodologie ayant servi au calcul des rapports pris comme bases de la détermination des estimations des valeurs marchandes et des valeurs comptables à partir des données des documents d'évaluation foncière. Il nous faudra également faire des recherches plus approfondies pour estimer efficacement l'ampleur des avoirs étrangers détenus par personnes interposées. En raison des réserves que nous venons de formuler, les estimations que renferment les états annexées doivent être perçues uniquement comme indicateur approximatif.

Nous prévoyons qu'une autre étude repère sera entreprise dans quelques années, lorsque la méthodologie requise aura été affinée davantage et que l'on aura élargi le champ des enquêtes. A mesure que l'on acquerra plus d'expérience dans l'utilisation de ces données, sans doute pourra-t-on améliorer les estimations et produire un plus grand nombre d'informations utiles.

NOTES

1. Cutler. juillet/août 1975. p. 30.
2. Young. p. 354.
3. Ibid. p. 356.
4. Ibid. p. 365.
5. Ibid. p. 358.
6. Ibid.
7. "Court Rules No Discrimination: PEI Land-Ownership Curbs Upheld," The Globe and Mail. 27 juin 1975.
8. Prince-Edward Island Land Use Commission. p. 2.
9. Ross. p. 19.
10. Wunderlich. p. 28.
11. Lukasiewicz.
12. Walker.
13. Mage, Clemenson et Lee. p. 2
14. Ambassade d'Italie. Ottawa.
15. Goodstadt.
16. Ross. p. 8.
17. Patrick.
18. Ross. p. 10.
19. Mage, Clemenson et Lee. p. 2.
20. Lewis.
21. Mage et Stock, p. 9
22. Ibid. p. 31.
23. Aubin. p. 162.
24. Ibid. p. 34.

25. Best.

26. Aubin. p. 15.

27. Ross. p. 7.

28 Ibid.

29. Ibid.

30. Manitoba News Service. 18 juin 1982.

31. "Italian Invasion", The Financial Post. 5 mars 1977.

32. Ross. p. 13.

33. Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, p.3

34. Ibid. p. 37.

35. Aubin. p. 165.

36. Ross. p. 4

37. Mage et Stock. p. 5.

38. Ibid. p. 6

39. Johnson.

40. "Province Has 'Something to Hide' about Apartment Deal: Peterson," The Globe and Mail. 8 novembre 1982.

41. Riehl.

42. Slutsky.

43. Beach.

44. "Updated Facts on Reporting U.S. Property," The Financial Post. 9 février 1983.

BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

Aubin, Henry. 1977. City for Sale. James Lorimer and Compagny. Toronto.

Beach, Don. 1983. "Own Property in the U.S.? Get Ready to File New Tax Form," The Financial Times, 7 février 1983. p. 22.

Best, Patrick. 1982. "Third World Envoys Buying Prime Ottawa Real Estate, The Citizen. 13 septembre 1982.

Bruce, Harry. 1975. "Land Grab," McLeans (mai 1975), Toronto: McLean-Hunter Ltd.

Cutler, Maurice. "Foreign Demand for Our Land and Resources," The Canadian Geographer (avril 1975).

_____. "Are We Alienating Too Much Recreational Land and Too Much of Our Best Agricultural Land? The Canadian Geographer (mai 1975).

_____. "How Foreign Owner's Shape Our Cities,"The Canadian Geographer (juin 1975).

_____. "The Sale of Canada's Resources," The Canadian Geographer (juillet-août 1975).

_____. "Shall Canada's Land Go to the Richest Bidders?" The Canadian Geographer (juillet-août 1975).

Goodstadt, Léo. 1981. "The Chinese Puzzle of 1997," Euromoney. Août 1981. p. 109.

Johnson, Arthur et coll. 1982. "Probe Battles Clock to Untangle Trust Firm Maze," The Globe and Mail. 8 novembre 1982.

Jones, David Phillip. 1976. "Constitutional Law - Rights of Canadian Citizens - Aliens - Non-Residents - Discrimination - Role of Supreme Court of Canada - Stare Decisis," The Canadian Bar Review (Vol. LIV).

Lewis, Jay. 1979. "Counting on California," Harrowsmith (Numéro 23, Vol. IV: 3).

Lukasiewicz, Mark. 1981. "Canada's Economic Stability Draws West German Investors," The Globe and Mail. 2 novembre 1981.

Mage, Julius A., Heather A. Clemenson et Grant Lee. 1981. Foreign Ownership of Farm Land in Canada and the United States. Rural Development Outreach Project, Université de Guelph.

Mage, Julius A. et G. Stock. 1981. Absentee Land Ownership in the Huron-South Bruce Area of Ontario: Extent, Location and Trends 1975, 1979 et 1980. Rural Development Outreach Project, Université de Guelph.

Manning, E.W., J.D. McCuaig et E.N. Ward. 1980. "The Law of the Land," Agrologist (Vol. 9, N° 4).

Patrick, Jill. 1982. "Princes of the City," Toronto Life. Janvier 1982. p. 32.

Poff, Kathlyn. 1978. "The Good, The Bad and the Swampy," Harrowsmith (Vol. II, No 12).

Prince Edward Island Land Use Service Centre et le Service de gestion des ressources des Maritimes, Conseil des Premiers ministres des Maritimes 1978. Propriété foncière des non-résidants: législation et tendances à l'Ile-du-Prince-Édouard. Direction générale des terres, Environnement Canada. Ottawa.

Prince Edward Island Land Use Commission. 1980. Annual Report. Charlottetown.

_____. 1980. Report to the Executive Council on Non-Resident and Corporate Land Ownership. Charlottetown.

Rawson, Mary. 1976. Ill Fares the Land. Ministre d'État aux Affaires urbaines. Ottawa.

Riehl, Gordon. 1983. "U.S. Property Laws Set Tough Terms," The Globe and Mail. 7 mars 1983.

Robinson, Ira M. "Trends in Provincial Land Planning, Control, and Management," Plan Canada (Sept.-déc. 1977), p. 166-183.

Ross, P.S. and Partners. Mars 1974. "Impact of Foreign Investment in Commercial and Multiple Family Residential Real Estate in the Greater Vancouver Area," préparé pour le Real Estate Board of Greater Vancouver.

Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes. 1974. "Comité fédéral-provincial sur la propriété étrangère des terres: Rapport aux Premiers ministres."

Slutsky, Sam. 1983. "Owning U.S. Property Becomes More Taxing," The Financial Post. 1er janvier 1983.

Spencer, John. 1973. "The Alien Landowner in Canada," The Canadian Bar Review (Vol. LI).

Thompson, Donald N., 1978. "Foreign Ownership in the Canadian Economy," Agrologist (Vol. 7, N° 1).

Troughton, M.J. 1981. The Policy and Legislative Response to Loss of Agricultural Land in Canada. Document présenté lors du congrès annuel de l'Association canadienne des géographes à Corner Brook (Terre-Neuve).

Vuuren, W. van et G. Lentz. 1981. "Farm Property Assessment and Taxation," Factsheet. Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario. Toronto.

Walker, Kathleen. 1982. "Foreign Buyers Snap Up Real Estate," The Citizen. 20 décembre 1982.

Ward, E. Neville et Valérie Cranmer. "Canada has Land Crisis from Sea to Sea," The Canadian Geographer (décembre 1974).

Wunderlich, Gene. 1979. "Foreign Investment in U.S. Real Estate," Foreign Investment in United States Agricultural Land. U.S. Senate, Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry.

Young, David. 1975. "Does MORGAN Clarify the Law?" Osgoode Hall Law Journal (Vol. 13, No 2).

ANNEXE

PROVINCE/ TERRITOIRE	SUPERFICIE TOTALE, Y COMPRIS L'EAU DOUCE* (km^2)	TERRES DE LA COURONNE ** (km^2)	TERRES APPARTENANT A DES PARTICULIERS** (km^2)	LOIS CHOISIES
Terre-Neuve et Labrador	405 720	Féd. 2 779 Prov. 382 746	17 992	Crown Lands (Amd't. Act S.N. 1971 No 46- Pas encore proclamée mais restreindrait la cession et la location des terres de la Couronne aux personnes et aux sociétés résidantes.
Ile-du-Prince-Édouard	5 660	Féd. 45 Prov. 685	4 927	Land Development Corporation Act R.S.P.E.I. 1974, C.L. 2 -- a établi une Société de la Couronne chargée d'acheter des terres agricoles et récréatives. Rural Property Tax Act R.S.P.E.I. 1974 R-6 -- autorise le gouvernement provincial a réglementer l'achat de terres par des non-résidants. Dans les cas appropriés, les acquisitions de terres peuvent être soumises à la LDC qui peut acheter des terres pour des fins publiques. Planning Act R.S.P.E.I. 1974 P-6 -- un acheteur non-résidant peut être obligé de s'engager à utiliser les terres de façon satisfaisante. Land Use Commission Act R.S.P.E.I. 1974 c. 22 -- traite les demandes reçues dans le cadre des Non-resident and Corporate Land Sales Programs, et fait ses recommmandations à cet égard. Lands Protection Act R.S.P.E.I. 1982 c. 16 -- a abrogé les articles 3, 4, 4.1, 4.2 et 5 de

ANNEXE

PROVINCE/ TERRITOIRE	SUPERFICIE TOTALE, Y COMPRIS L'EAU DOUCE* (km^2)	TERRES DE LA COURONNE ** (km^2)	TERRES APPARTENANT A DES PARTICULIERS** (km^2)	LOIS CHOISIES
				la Real Property Act R.S.P.E.I. 1974, cap. R-4. Impose des limites maximales à la superficie de terres que peuvent posséder les particuliers (résidants et non résidants) et les sociétés (agricoles et non-agricoles), et des exigences de divulgation.
Nouvelle-Écosse	55 490	Féd. 1 626 Prov.16 510	37 354	Land Holdings Disclosure Act S.N.S. 1969 c. 13 -- les propriétaires non résidants sont tenus de déclarer la superficie de terres qu'ils détiennent et leur citoyenneté. Lands and Forests Act R.S.N.S. 1967 c. 163 Part I -- la vente est interdite, mais les non-résidants peuvent louer. Real Property Act R.S.N. 1967 c. 261 -- permet aux étrangers, aux sociétés et aux compagnies constituées en Nouvelle-Écosse d'acheter des terres.
Nouveau-Brunswick	73 440	Féd. 2 181 Prov.31 502	39 754	Loi sur les forêts et les terres de la Couronne S.R.N.B. 1973. c. 38.1, 1980 - pas de restrictions Programme d'identification des terres agricoles -- adopté sous l'empire du Règlement 78 de la Loi sur l'impôt foncier, S.R.N.B. 1973, c. R-2.

ANNEXE

PROVINCE/ TERRITOIRE	SUPERFICIE TOTALE, Y COMPRIS L'EAU DOUCE* (km^2)	TERRES DE LA COURONNE ** (km^2)	TERRES APPARTENANT A DES PARTICULIERS** (km^2)	LOIS CHOISIES
Québec	1 504 580	Féd. 2 181 Prov. 1 418 486	119 420	Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidants, Projet de loi 41, 1979. Loi sur la protection de territoires agricoles, Projet de loi 90, 1978 -- a établi une superficie protégée de 4,5 milliers d'acres réservées à l'agriculture. Loi sur les droits de mutation immobilière 1981, c. D-17. Loi sur les terres et forêts 1977 c. T-9 -- pas de restrictions sur la vente, restrictions mineures à la location de certaines terres à des non-résidants.
Ontario	1 068 580	Féd. 9 886 Prov.939 673	119 023	Loi sur les droits de mutation immobilière, S.O. 1972, c. 15 -- droit de 20 % sur la vente de terres à des non-résidants. Loi sur les terres de la Couronne, S.R.O. 1970, c.19 -- pas de restrictions sur la vente; resrictions mineures à la location de certaines terres aux non-résidants. Loi sur l'enregistrement des droits sur les biens-fonds agricoles des non-résidants, S.R.O. 1980, c. 318.

ANNEXE

PROVINCE/ TERRITOIRE	SUPERFICIE TOTALE, Y COMPRIS L'EAU DOUCE* (km^2)	TERRES DE LA COURONNE ** (km^2)	TERRES APPARTENANT A DES PARTICULIERS** (km^2)	LOIS CHOISIES
Manitoba	649 950	Féd. 5 382 Prov. 506 626	138 079	Loi sur la protection des terres agricoles, L.M. 1977, c. A-15 -- limite l'achat de terres agricoles par des non-résidants. Loi sur les terres de la Couronne, L.R.M. 1970, c. 340 -- vente interdite aux non-résidants, mais les terres peuvent leur être louées. Loi sur la propriété des terres agricoles, Projet de loi 3, 1983 -- pas encore proclamée.
Saskatchewan	652 330	Féd. 15 649 Prov. 380 312	246 939	Saskatchewan Farm Ownership Act, R.S.S. 1978 c. S-17 -- limite à 10 acres les avoirs fonciers des non-résidants. Crown Provincial Lands Act, R.S.S. 1978 c. P-31 -- pas de restrictions sur la vente ou la location. Land Bank Act, R.S.S. 1979 c. L-2 -- régit l'achat et la vente des fermes des agriculteurs résidants.
Alberta	661 190	Féd. 63 553 Prov. 414 111	183 521	Land Titles Amendment Act, S.A. 1974 c. 72 -- le gouvernement provincial a commencé à contrôler les investissements étrangers dans l'immobilier.

ANNEXE

PROVINCE/ TERRITOIRE	SUPERFICIE TOTALE, Y COMPRIS L'EAU DOUCE* (km^2)	TERRES DE LA COURONNE ** (km^2)	TERRES APPARTENANT A DES PARTICULIERS** (km^2)	LOIS CHOISIES
				Foreign Ownership of Land Regulations Reg. 160/1979 -- limite à 20 acres les achats de terres par les personnes et les sociétés étrangères. Agricultural and Recreational Land Ownership Act, R.S.A. 1980 c. 2 (supp.) -- limite à 20 acres les achats de terres par les personnes et les sociétés étrangères. Public Lands Act, S.A. 1973 c. 49 -- interdit les cessions de terres de la Couronne aux étrangers et interdit la location à des non-résidants pour des fins agricoles.
Colombie-Britannique	947 800	Féd. 8 984 Prov.884 572	55 040	Land Title Act, R.S.B.C. 1979 c.21 -- les acheteurs de terres doivent les enregistrer et déclarer leur citoyenneté. Agricultural Land Commission Act, R.S.B.C. 1979 c. 9 -- interdit la vente des terres de la Couronne aux étrangers. Depuis 1973, les non-résidants canadiens et les immigrants reçus ne peuvent louer des terres de la Couronne que s'ils se conforment aux politiques relatives à l'utilisation des terres.

ANNEXE

PROVINCE/ TERRITOIRE	SUPERFICIE TOTALE, Y COMPRIS L'EAU DOUCE* (km^2)	TERRES DE LA COURONNE ** (km^2)	TERRES APPARTENANT A DES PARTICULIERS** (km^2)	LOIS CHOISIES
				Land Amendment Act, S.B.C. 1976 c. 27 -- interdit la vente de terres de la Couronne à des étrangers et permet la location seulement des terres de la Couronne en bordure d'un plan d'eau.
Territoires du Nord-Ouest et Yukon	3 909 770	Féd. 3 911 884 Prov. 3 880	243	

* Chiffres fournis par Énergie, Mines et Ressources: Division de la cartographie géographique.

Note: Tous les chiffres ont été arrondis au dixième le plus rapproché afin de refléter leur caractère approximatif.

** Chiffres tirés de l'Annuaire du Canada: 1980-81, pp 21,27.

SÉRIE DE DOCUMENTS DE TRAVAIL

No. 1: L'écologie et la récupération des terres perturbées par l'activité minière: Bibliographie sélective de la littérature canadienne. I.B. Marshall, 1980. En 73-4/1F. ISBN 0-662-50724-X.

No. 2: Analyse des expériences américaines dans la modification de l'utilisation des terres pour la conservation de l'énergie. W.R. Derrick Sewell et Harold D. Foster, 1980. En 73-4/2F. ISBN 0-662-90808-2.

No. 3: Les effets de l'établissement d'ex-citadins en milieu rural: une rétrospective de la littérature canadienne. James D. McRae, 1980. En 73-4/3F. ISBN 0-662-90809-0.

No. 4: Incidences des programmes fédéraux sur les terres dans le district régional de la vallée de la Cowichan en Colombie-Britannique. Lorna R. Barr, 1980. En 73-4/F. ISBN 0-662-90810-4.

No. 5: L'effet sur l'utilisation des terres agricoles des politiques et programmes du gouvernement fédéral dans le comté de Kings en Nouvelle-Écosse. S.G. Ryle et P. Gervason, 1980. En 73-4/5F ISBN 0-662-90811-2.

No. 6: Conservation de l'énergie par la planification de l'utilisation des terres. Synthèse du symposium de Montréal, 26-28 mars 1980. W.R. Derrick Sewell et Harold D. Foster, 1980. En 73-4/6F. ISBN 0-662-11088-9.

No. 7: Procédés d'évaluation au Canada et leur utilisation dans la préservation des terres agricoles. James D. McCuaig et Heather J. Vincent, 1980. En 73-4/7F. ISBN 0-662-90813-9.

No. 8: Les effets des programmes fédéraux sur l'utilisation des terres dans la vallée de Windermere. J.D. McCuaig et E.W. Manning, 1980. En 73-4/8F. ISBN 0-662-91109-1.

No. 9: Problématique de l'utilisation du sol au Canada. E.W. Manning, 1980. En 73-4/9. ISBN 0-662-51142-5.

No. 10: Établissement d'une échelle de vulnérabilité écologique aux précipitations acides: Étude d'impact. Document général et résultats d'une conférence sur les indices d'une échelle relative au transport des pluies acides sur de grandes distances. Évaluation d'impact du groupe de travail. Canada/États-Unis, Détroit (Michigan), 2 décembre 1980. D.W. Cowell, A.E. Lucas et C.D.A. Rubec, 1981. En 73-4/10F. ISBN 0-662-91106-7.

No. 11: Les effets des ports pour petits bateaux sur l'utilisation des terres: une étude préliminaire. E.W. Manning, J.D. McCuaig, V.P. Neimanis et E.M. Peterson, 1981. En 73-4/11F. ISBN 0-662-91112-1.

No. 12: Les terres et l'automobile: Bibliographie sélective. Wendy Simpson-Lewis et Ruth McKechnie, 1981. En 73-4/12. ISBN 0-662-51259-6.

No. 13: L'utilisation agricole des terres de faible rendement: résumé et bibliographie. K.G. Beattie, W.K. Bond et E.W. Manning, 1981. En 73-4/13F. ISBN 0-662-91113-X.

No. 14: Systèmes de classification de l'utilisation des terres: aperçu général. Robert C. Scace, 1981. En 73-4/14F. ISBN 0-662-91097-4.

No. 15: Enquête sur les besoins des usagers en matière de données sur l'utilisation des terres: programme de surveillance de l'utilisation des terres au Canada. D.M. Gierman, 1981. En 73-4/15F. ISBN 0-662-91098-2.

No. 16: Problèmes associés à la cartographie des boisés improductifs utilisant le système de classification de l'utilisation des terres de l'ITC: région d'Halifax, Nouvelle-Écosse. Peter N. Duinker, 1981. En 73-4/16F. ISBN 0-662-91099-0.

No. 17: Système de classification pour la surveillance de l'utilisation des terres. D.M. Gierman, 1981. En 73-4/17F. ISBN 0-662-91100-8.

* No. 18: Earth Sciences of the Hudson Bay Lowland: Literature Review and Annotated Bibliography. D.W. Cowell, 1981. En 73-4/18E. ISBN 0-662-11539-2.

No. 19: Les caractéristiques des écosystèmes terrestres touchées par les précipitations acides au Canada. C.D.A. Rubec, 1981. En 73-4/19F. ISBN 0-662-11562-7.

* Cette publication est disponible seulement dans la langue du bureau régional, comme indiqué par le titre.

No. 20: Inventaire des données foncières du gouvernement fédéral. Arthur Petch et Sandy Macenko, 1981. En 73-4/20F. ISBN 0-662-91804-5.

No. 21: Incidences des activités fédérales sur l'utilisation des terres fruitières: Vallée de l'Annapolis. Paul D. Bircham, 1983. En 73-4 /21F. ISBN 0-662-91567-4.

No. 22: L'établissement d'ex-citadins en milieu rural: étude de cas dans la proche campagne de Montréal et Ottawa. James D. McRae, 1982. En 73-4/22F. ISBN 0-662-91416-3.

No. 23: Méthodes d'évaluation des répercussions sur l'espace rural des futures expansions urbaines. Chris Cocklin et Barry Smit, 1983. En 73-4/23F. ISBN 0-662-91655-7.

No. 24: Méthodes d'échantillonnage aréolaire selon les besoins et objectifs de la surveillance de l'utilisation des terres. C.R. Bryant et L.H. Russwurm, 1983. En 73-4/24F. ISBN 0-662-92086-4.

No. 25: Méthodes pour préserver les habitats fauniques. Bill Haigis et Will Young, 1983. En 73-4/25F. ISBN 0-662-92035-X.

No. 26: Changement d'utilisation des terres dans les milieux humides du Canada. Pauline Lynch-Stewart, 1983. En 73-4/26F. ISBN 0-662-92187-9.

No. 27: Aperçu général de la gestion des terres de la Couronne au Canada. S.L. Macenko et V.P. Neimanis, 1983. En 73-4/27F. ISBN 0-662-92121-6.

No. 28: Aperçu des systèmes d'aménagement des terres au Canada. R. Audet et A. Le Hénaff, 1984. En 73-4/28F. ISBN 0-662-92290-5.

No. 29: L'abandon des terres agricoles en Gaspésie: Les causes et les impacts sur l'utilisation des terres. Diane Lamoureux (non publié). En 73-4/29F. ISBN 0-662-92294-8.

No. 30: La propriété étrangère des terres et le marché foncier au Canada. E. Neville Ward et Susan J. Reid-Sen (non-publié). En 73-4/30F. ISBN 0-662-92747-8.

* Ces publications sont disponibles seulement dans la langue écrit du bureau régional, comme indiqué par le titre.